

MINERÍA Y CONFLICTO SOCIAL

JOSÉ DE ECHAVE
ALEJANDRO DIEZ
LUDWIG HUBER
BRUNO REVESZ
XAVIER RICARD LANATA
MARTÍN TANAKA

IEP Instituto de Estudios Peruanos



CIPCA

Centro de Investigación y
Promoción del Campesinado



centro
bartolomé
de las casas



CIES
consorcio de investigación
económica y social

MINERÍA Y CONFLICTO SOCIAL

MINERÍA Y CONFLICTO SOCIAL

JOSÉ DE ECHAVE
ALEJANDRO DIEZ
LUDWIG HUBER
BRUNO REVESZ
XAVIER RICARD LANATA
MARTÍN TANAKA

IEP Instituto de Estudios Peruanos



Serie: Minería y Sociedad, 5

- © IEP INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS
Horacio Urteaga 694, Lima 11
E-mail: publicaciones@iep.org.pe / Web: www.iep.org.pe
- © CIPCA CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y PROMOCIÓN DEL CAMPESINADO
San Ignacio de Loyola 300 - Urb. Miraflores. Castilla - Piura
E-mail: cipca@cipca.org.pe / Web: www.cipca.org.pe
- © CBC CENTRO DE ESTUDIOS REGIONALES ANDINOS BARTOLOMÉ DE LAS CASAS
Pasaje Pampa de La Alianza 164 - Apartado 477, Cuzco
E-mail: editorial@apu.cbc.org.pe / Web: <http://www.cbc.org.pe>
- © CIES CONSORCIO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL
Antero Aspíllaga 584, El Olivar, Lima 27
E-mail: arriola@cies.org.pe / Web: www.cies.org.pe

Impreso en Perú

Primera edición, febrero de 2009

1,000 ejemplares

ISBN: 978-9972-51-235-3

ISSN: 1994-2966

Hecho el Depósito Legal
en la Biblioteca Nacional del Perú: 2009-01570

Registro del Proyecto Editorial
en la Biblioteca Nacional: 11501130900070

Prohibida la reproducción total o parcial de las características
gráficas de este libro por cualquier medio sin permiso de los editores.

Minería y conflicto social / José De Echave, Alejandro Diez, Ludwig Huber, Bruno Revesz, Xavier Ricard Lanata y Martín Tanaka. Lima, CBC, CIPCA, CIES, IEP, 2009. (Minería y Sociedad, 5)

MINERÍA; CONFLICTOS SOCIALES; PERÚ, ANCASH; APURÍMAC; CAJAMARCA; CUSCO; PIURA

W/08.13.01/M/5

Índice

INTRODUCCIÓN	9
--------------------	---

PRIMERA PARTE

Narrando el conflicto

1. Tambogrande: de la defensa del agro a la defensa del derecho a decidir	17
2. Disputas por la legalidad, los derechos de propiedad y el futuro agrícola o minero de la sierra de Piura. El caso Majaz.....	45
3. Yanacocha y los reiterados desencuentros: gran afectación, débiles capacidades de acción colectiva	73
4. Antamina: Licencia social y conflicto de baja intensidad.....	99
5. El caso Tintaya: entre el diálogo y la protesta.....	125
6. Las Bambas: un megaproyecto en una nueva región para la minería	149

SEGUNDA PARTE

Analizando el conflicto

1. Marco de análisis y caracterización de los casos analizados.....	177
2. Desarrollo y ritmo de la movilización: del conflicto a la protesta	201
3. Los actores y sus estrategias	229
4. Lo que está en juego.....	271

TERCERA PARTE

Transformando el conflicto

1. En torno a la regulación sectorial.....	291
2. El debate sobre la agenda minera	327
3. La paradoja del contexto actual	341
4. Hacia la gobernanza transectorial y territorial.....	345
5. Hitos para una nueva agenda minera	357
 A MODO DE CONCLUSIONES	 383
 EPÍLOGO	 403
 BIBLIOGRAFÍA.....	 407

Introducción

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. Nuestro país posee en efecto considerables reservas, cuya explotación se vuelve rentable a medida que el precio de los metales en el mercado internacional se incrementa. En este contexto, los gobiernos sucesivos han implementado progresivamente, desde 1990, una serie de reformas destinadas, 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. Incidentes como los reportados en el cerro Quilish, en el campamento de La Granja o en Combayo (Cajamarca), en Tintaya (Cusco) o Tambogrande y Majaz (Piura), entre otros, son señales de un clima de fuertes tensiones. Actores locales, nacionales y extranjeros se enfrentan de manera casi permanente, con esporádicos episodios de violencia abierta. Comunidades campesinas, frentes de defensa y otras colectividades se hallan confrontadas a la presencia de trabajadores, especialistas de relaciones comunitarias, gerentes de operaciones y otros funcionarios de empresas mineras, además de diversos agentes del Estado, desde funcionarios del Gobierno central hasta autoridades locales y regionales, todos ellos imbricados complejamente en procesos que los afectan y ante los que toman posición.

Las lógicas de estos conflictos son muy difíciles de descifrar, y sus dinámicas, poco predecibles. Esta situación es un reto para todos los actores involucrados: representantes del Estado, de la sociedad civil, del empresariado y de la población en general. La inestabilidad generada por estos conflictos plantea por cierto serios problemas de gobernabilidad y tiene consecuencias económicas y sociales que pueden mermar seriamente las perspectivas de desarrollo sostenible del país.

¿Qué factores son determinantes en la gestación y 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 las referidas a la definición de conflicto, las características de su desarrollo y las circunstancias en las que se producen, qué es lo que está en juego en ellos, hasta las relacionadas con sus posibilidades de gestión y 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 el uso de recursos no renovables, como son precisamente los conflictos mineros. Sin embargo, existían hasta la fecha muy pocos estudios comparativos, realizados en un mismo país, que permitiesen contrastar los conflictos y establecer un marco de lectura teórica a partir de casos muy concretos. Una revisión acuciosa de dichos conflictos muestra una amplia y compleja gama de situaciones y campos en disputa, entre los que se cuenta no sólo la propiedad y el uso de los recursos, sino también la distribución de los beneficios, la contaminación ambiental, diversas concepciones culturalmente determinadas del desarrollo y del futuro deseable, y el derecho de las poblaciones a decidir sobre su destino, entre otros temas.

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 el hecho de que, de acuerdo con las más recientes teorías del conflicto, los conflictos mineros no pueden ser resueltos, sino tan sólo transformados. En otros términos, los conflictos mineros se desprenden de múltiples incompatibilidades entre sistemas de producción y modos de uso de los recursos naturales; entre diferentes concepciones del desarrollo deseable; entre necesidades y aspiraciones diferentes de sociedades locales, del

Estado y de las empresas, e involucran muchos otros factores que, a diferencia de otros conflictos entre actores sociales y salvo algunas situaciones particulares, no permiten resoluciones del tipo “ganador-ganador” (win-win). Por el contrario, exigen ser “transformados” cualitativamente, es decir, desplazados hacia otros escenarios políticos y sociales, con la finalidad de modificar las condiciones que los generan o que permitan gestionarlos para aplacarlos de manera durable.

Sin embargo, este nivel de análisis no exime de una reflexión más contextual, sobre la conformación, siempre situada, de “complejos conflictivos” –es decir, amalgamas donde se establecen relaciones de fuerza entre actores particulares– y sus dinámicas de evolución. Estas amalgamas obedecen a reglas relativamente invariables, que pueden ser enunciadas sobre la base de la descripción y análisis de casos. La presente investigación también postula entonces que es posible, por medio de un estudio comparativo, establecer condiciones por las cuales se transita de una situación de conflicto de baja intensidad a conflictos donde la violencia se ejerce de modo directo y abierto. El análisis de este tránsito, la definición de los conflictos y su caracterización, y la presentación de dispositivos políticos y legales para su transformación han sido los objetivos esenciales de esta investigación.

Para validar las hipótesis anteriormente señaladas, se concibió un dispositivo de investigación basado en la comparación de seis casos considerados emblemáticos: los casos de los proyectos mineros Tambogrande (Piura), Majaz (Piura), Yanacocha (Cajamarca), Antamina (Ancash), Tintaya (Cusco) y por último Las Bambas (Apurímac). Como puede apreciarse, estos casos presentan similitudes: se trata, en efecto, de proyectos mineros de gran envergadura y con capitales transnacionales, cuya puesta en marcha ha generado, o genera en la actualidad, conflictos importantes que llegan a los medios de prensa nacionales e incluso internacionales. Sin embargo, las disimilitudes entre estos casos también son importantes. El nivel de desarrollo del proyecto minero difiere (exploración o explotación, proyecto interrumpido, etc.), el tipo de contexto social y territorial también (región agroexportadora, cuenca lechera, pastoreo extensivo de altura, producción agrícola de autosubsistencia, etc.). Todas estas diferencias autorizan, a partir del elemento común de la explotación de recursos metalúrgicos, una comparación fecunda, desde un punto de vista tanto teórico como aplicado.

La investigación fue un trabajo colectivo en varios sentidos. En primer lugar, reunía a tres instituciones en diferentes regiones –el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) en Lima, el Centro Bartolomé de Las Casas (CBC) en Cusco y el Centro para la Promoción e Investigación del Campesinado (CIPCA) en Piura–, cuya propuesta fue ganadora del concurso de investigación ADRI-IDRC 2005 del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). En segundo lugar, congregaba a diferentes disciplinas académicas, entre la antropología, la sociología, la economía y la ciencia política. En tercer lugar, y probablemente más importante, agrupaba a seis individuos con distintas preferencias en su enfoque académico, lo cual ha generado un clima de discusiones particularmente denso –a veces también tenso– en el interior del grupo. Evitar eclecticismos y llegar a conclusiones coherentes con el *rational choice* al lado del neofuncionalismo o del postestructuralismo significaba que cada miembro del equipo se viera obligado a abandonar su posición “dura” y aceptar compromisos en la parte teórica-explicativa, lo cual, después de todo, se logró sin mayores problemas en vista de que hubo acuerdo en relación con las conclusiones y sugerencias que presentamos en el tercer capítulo.

Obviamente teníamos que repartir las tareas. En la parte etnográfica, cada uno asumió un caso. Las diferentes partes del capítulo II fueron redactadas –por separado, pero en intercambio con los demás autores– por Martín Tanaka, Alejandro Diez y Ludwig Huber, y el capítulo III estaba a cargo de Bruno Revesz, José De Echave y Xavier Ricard. En diferentes momentos del estudio contábamos además con la ayuda de Clotilde Gouley, Carlos Meléndez, Valeria Biffi, Juan Carlos Guerrero, Roxana Barrantes y Juan José Miranda. No pudimos evitar que se notara esta “multiautoría” en la redacción del texto, pues por razones de tiempo (y de costos) no logramos siempre homogeneizar los estilos. Sin embargo, es eso: un problema de redacción, para el cual pedimos las disculpas del lector, pero que no afecta el acuerdo común en el análisis y en las propuestas.

Las herramientas metodológicas empleadas fueron varias. En primer lugar, se desarrollaron análisis comprehensivos de cada uno de los casos, consistentes en una revisión bibliográfica, consulta de referencias mediáticas y trabajo de campo, que incluyó en algunos

casos la participación en procesos y acciones vinculadas a los conflictos. Para cada caso se elaboraron “líneas de tiempo” y “mapas de actores”, que permitieron más adelante la descripción ordenada y la comparación de los casos. Una vez generado este marco, se abordó el análisis comparado y a profundidad de la información, con la finalidad de abstraer elementos comunes y similitudes, contrastes y diferencias entre los casos. Se trataba de describir y analizar sujetos sociales en su relación con la actividad minera, en sus múltiples dimensiones y desarrollos. Finalmente, se realizó un análisis de los marcos legales y de procedimientos por los que transitan la regulación de la inversión minera y la participación ciudadana en el país, comparándolas con situaciones semejantes en otros países, con la finalidad de formular algunas líneas generales sobre alternativas para la transformación de los conflictos.

El presente libro está dividido en tres secciones. La primera, “Narrando el conflicto”, presenta los seis casos emblemáticos estudiados, bajo la forma de un relato que establece la secuencia temporal y distingue los principales puntos de inflexión (sobre los cuales el análisis se concentrará luego) de los conflictos. La segunda sección, “Analizando el conflicto”, propone un recorrido analítico que va desde la descripción comparada de los conflictos y de las estrategias de los actores, hacia las causas y temas que se ponen en juego en las manifestaciones del conflicto para los diversos actores. La tercera y última sección, titulada “Transformando el conflicto”, presenta, a partir de un análisis de la evolución de la legislación concerniente a la minería y de una reflexión transversal sobre los problemas de gestión del territorio y gobernanza, una serie de recomendaciones de políticas públicas. Estas deben permitir reubicar la actividad minera en el marco de un proyecto de desarrollo nacional, articulado con una visión de ordenamiento territorial. Así la actividad minera podrá encontrar su “lugar”, en todo sentido, en el seno de un proyecto de país compartido por los peruanos.

Primera parte

Narrando el conflicto

Tambogrande: de la defensa del agro a la defensa del derecho a decidir¹

“El crecimiento de los conflictos en América Latina y particularmente en el Perú está asociado a una mayor demanda de participación ciudadana para una gestión adecuada de recursos naturales. El rechazo de las poblaciones locales a la imposición de decisiones desde el gobierno central, sin ser consultadas, ha ido en ascenso desde el inicio de la última experiencia del pueblo de Tambogrande. Esto refleja la necesidad de un mecanismo institucional para la realización de consultas libres, previas e informadas, respetándose las opciones de desarrollo que las poblaciones locales asuman”.

(ASTE, DE ECHAVE Y GLAVE 2004: 46)

DESDE MAYO 1999 hasta diciembre 2003, las poblaciones de la colonización San Lorenzo, del distrito de Tambogrande y del pueblo del mismo nombre, ubicados en el departamento de Piura, en la costa norte del Perú, mantuvieron un severo conflicto con la empresa canadiense Manhattan Minerals Corporation (MMC),² rechazando el ingreso de la minera en su territorio por amenazar el carácter agropecuario del

-
1. Capítulo a cargo de Bruno Revesz (CIPCA).
 2. A pesar de que la que actuó en Tambogrande fue su subsidiaria, Empresa Minera Manhattan Sechura (EMMS), nos referimos a ella en este texto por la sigla de la empresa matriz: MMC.

distrito y el desarrollo comercial, agroindustrial y agroexportador de una de las más importantes zonas frutícolas del país. Como en todo conflicto, la divergencia de los intereses enfrentados da pie a interpretaciones diferentes que compiten entre ellas.

Los que se opusieron al proyecto minero, en primer lugar los pequeños y medianos agricultores del distrito, sostenían que la explotación de la mina era antieconómica, puesto que las ganancias que se generarían no compensarían las pérdidas en la agricultura (calculándose en 1,878 millones de dólares el valor económico en riesgo³), y que la actividad minera desplazaría a la agricultura en el valle y ofrecerá un reducido número de puestos de trabajo (con una inversión de 270 millones, el proyecto de MMC sólo daría empleo directo a 350 personas), en comparación con las 15,000 personas que viven directamente de la agricultura. Al mismo tiempo negaban la viabilidad de la actividad minera, ya que tiene un plazo de vida muy corto (veinte años aproximadamente), y señalaban que lo principal del beneficio del proyecto minero no se quedará en el distrito ni en la región. Además, según los análisis de varios profesionales que los acompañaron en su lucha, diversos factores podrían amenazar la seguridad ambiental local y regional. En particular, el carácter contaminante de los desechos y afluentes químicos productos de la extracción y procesamiento mineral, la intensa actividad de los vientos, fuerza incontrolable de dispersión de partículas contaminantes, la vulnerabilidad del sistema hidrológico y también el Fenómeno El Niño, cuya fuerza devastadora podría afectar las canchas de relaves y diseminar sustancias tóxicas. Por otro lado, el proyecto afectaría al pueblo de Tambogrande, puesto que la explotación a tajo abierto supondría la destrucción del 60% de este.

Los que en un inicio se pronunciaron en Piura a favor del proyecto minero, principalmente empresarios de la Cámara de Comercio, profesores de la Universidad Nacional de Piura y de la Universidad de Piura que realizaron estudios para la empresa, y el sector minería del aparato de Estado, enfatizaban su rentabilidad económica, sustentada en la riqueza de las reservas existentes y la facilidad de su explotación, pero sobre todo por sus ventajas para la exportación, al encontrarse a solo 106 kilómetros del puerto de Paita. Respecto a los beneficios

3. Aste (2002).

para la región, contemplaban las posibilidades que ofrecerían el establecimiento de un canon minero y las actividades conexas que promoverían el desarrollo de la industria minera. Respecto a las críticas contrarias, desestimaban el peligro ecológico, puesto que confiaban en que la empresa respetaría las normas ambientales del sector y que utilizaría la tecnología apropiada para contrarrestar en forma adecuada y efectiva los diversos impactos ambientales negativos.

Sin embargo, después de una radicalización del conflicto que desembocó en el ataque al campamento de la empresa minera en 2001, la batalla de las ideas tomó un curso nuevo, con la realización de una consulta vecinal convocada por la Municipalidad de Tambogrande en el marco de sus atribuciones legales, ubicando el rechazo al proyecto minero en una perspectiva que trascienda la sola denuncia de los problemas identificados. Como se ha reiterado, se trataba de la primera vez en el mundo en que una población local apelaba al voto secreto y libre de sus ciudadanos para pronunciarse respecto a la instalación de una mina en su territorio.

Aun cuando la consulta no formaba parte del proceso oficial para autorizar actividades mineras, la naturaleza democrática y la contundencia de los resultados de la Consulta, ganada abrumadoramente por la oposición al proyecto, marcaron decisivamente el curso del conflicto que termina a fines del 2003 con la pérdida de Manhattan de los derechos de explotación.⁴

Existe un número significativo de publicaciones impresas o accesibles en la web sobre el “caso Tambogrande”: diagnósticos, informes de consultoría, manifiestos, ensayos y artículos, incluso algunos pocos trabajos de índole académica, muchos de ellos escritos al calor del conflicto. La mayoría tiende a idealizar este movimiento social minimizando u ocultando sus debilidades, divisiones, retrocesos y contradicciones. Otros, del bando contrario, lamentan que la población no haya tenido acceso a información veraz, puesto que no se logró presentar públicamente y debatir el Estudio de Impacto Ambiental (EIA), o incriminan el actuar de las ONG “que no den una opción a nadie”,⁵ sin tomar en cuenta o subestimando los efectos del largo y

4. Portugal (2005: 6).

5. Ysaac Cruz Ramírez, presidente de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía. Entrevista en El Comercio del 8 de marzo de 2007.

accidentado período de gestación del conflicto, anterior al inicio, en 1999, de las actividades de exploración minera de la empresa MMC.

Tanto en el segundo gobierno de Belaunde (1980-1985) como en el primer gobierno de Alan García (1985-1990) se definen los términos del conflicto; por un lado el carácter del proyecto minero (asociación de una empresa privada y del Estado en la hipotética fase de explotación del yacimiento ubicado bajo la villa de Tambogrande), por el otro la permanencia de una resistencia popular a su implementación y donde aparecen actores (líderes, militantes políticos y dirigentes) y formas de organización (cabildos y frentes de defensa) que reaparecerán en 1999.

La gran diferencia entre el período prefujimorista y los años 1999-2000 es que en el primer caso las manifestaciones públicas de rechazo se dirigían primordialmente al Congreso de la República para incidir en sus decisiones, mientras que en el período fujimorista todo el marco legal, que promovía y posibilitaba el arranque del proyecto minero, se estableció en la sombra del Ejecutivo, a distancia del debate parlamentario y político: las movilizaciones populares, pacíficas o violentas, fueron predominantemente de confrontación directa con la empresa minera.⁶ Luego, con los gobiernos de Valentín Paniagua y de Alejandro Toledo, se abren “ventanas democráticas” y el Ministerio de Energía y Minas (MEM), autoridad máxima del sector, utiliza los buenos oficios de la Defensoría del Pueblo para intentar, sin mayor éxito, abrir un espacio de diálogo con los representantes de la población de Tambogrande.

Agricultura vs. minería: los primeros estallidos del conflicto

La existencia de yacimientos de hierro en Tambogrande se conoce desde mediados del siglo XIX.⁷ Los proyectos y recomendaciones para su explotación por connotados especialistas y miembros de la elite piurana eran conscientes de que este se hallaba bajo la superficie del

6. Excepción que confirma la regla, el último enfrentamiento de la población con la empresa se realizó en febrero de 2001, después de la caída del régimen de Fujimori, aprovechando la oportunidad política que ofrecía la proximidad de las elecciones generales.

7. Duval (1872), Venturo (1909) y otros.

pueblo. Si antes de la irrigación de San Lorenzo no parece haberse visto con malos ojos el proyecto de explotación, el panorama es diferente luego del desarrollo agrícola del distrito.⁸

Inversión pública y creación de la colonización San Lorenzo

El hecho que marca la historia contemporánea del distrito es, sin ninguna duda, la irrigación y colonización de San Lorenzo, que transformó esta zona desértica en un valle agrícola importante. En tiempo del gobierno del general Odría, se concibe, con el apoyo del Banco Mundial, el ambicioso proyecto de crear ex nihilo un oasis en el despoblado de la margen derecha del río Piura para incorporar a la agricultura cerca de 40,000 hectáreas destinadas al cultivo de frutales.⁹ Entre 1955 y 1959 se construyó la represa de San Lorenzo, de 250,000,000 m³, sobre el río Chipilico, y alrededor de 500 km de canales secundarios revestidos, asentándose a partir de 1961 los primeros colonos provenientes de todo el Perú, a quienes se vendió la tierra. Pocos años después, Albert Hirschman, una de las grandes figuras mundiales de la economía del desarrollo, comisionado para visitar y evaluar en forma comparativa once proyectos de desarrollo financiados por el Banco Mundial en África, Asia, Europa y América Latina, dictaminó que “el proyecto de riego de San Lorenzo se volvió en un momento dado un proyecto piloto para subdividir la tierra en granjas familiares pequeñas pero viables, y para otorgar crédito y asistencia técnica a agricultores que carecían de tierra. En consecuencia, el proyecto estableció un modelo enteramente nuevo en la agricultura peruana”.¹⁰

Luego, durante los años de la Reforma Agraria, a raíz del asedio de campesinos sin tierra del Bajo Piura y del Chira que luchaban por ser incluidos en el proceso, se realizaría una segunda oleada de adjudicaciones, creándose Cooperativas Agrarias de Producción (CAP) que empezaron a parcelarse desde 1976. Finalmente, es la forma parcelaria de ocupación la que predomina en todo el espacio de la colonización San Lorenzo. Existen diferentes grupos entre estos agricultores:

8. Díez y Cruzado (1996).

9. Revesz (1989: 46-47), Revesz, Aldana y Hurtado (1997: 304-305).

10. Hirschman (1965: 11-12).

los pequeños (que poseen entre 1 y 10 hectáreas), los medianos (entre 11 y 50 hectáreas) y los grandes (más de 50 hectáreas). Estos últimos son alrededor de 80 propietarios individuales que controlan un 30% de las hectáreas de todo el valle. La ausencia de formas de propiedad comunal o asociativa no impide sin embargo la existencia de numerosas asociaciones “especializadas” que agrupan a pequeños, medianos y grandes propietarios de Tambogrande: desde la Asociación de Colonos del Valle de San Lorenzo hasta la Asociación de Productores de Mango, pasando por las Juntas de Regantes y los numerosos comités por cultivos (arroz, limón, algodón, menestras, etc.) o crianzas.

Cerca del 60% del área irrigada del valle corresponde a cultivos permanentes, destacando el limón sutil y el mango de exportación. Un 36% del hectareaje se siembra con cultivos transitorios como el algodón, arroz y maíz. Su producción es significativa a nivel regional y nacional, especialmente en el mango y el limón, que representan alrededor de la mitad de la producción nacional.

Es en este contexto socio-productivo que se estableció el primer contacto de los tambograndinos con una empresa minera.

Las exploraciones del BRGM y el proyecto de constitución de una empresa minera especial entre Minero Perú y el BGRM (1978-1994)

En el marco del Programa de Cooperación Técnica Franco-Peruano iniciado en 1974, el Bureau de Recherches Géologiques et Minières (BRGM), empresa pública francesa especializada en la investigación geológica y minera, en asociación con el instituto peruano estatal INGEOMIN, prospecta la costa peruana y pone en evidencia en la zona de Tambogrande, a fines de 1978, indicios de pirita y metales básicos. En 1979, en las postrimerías del gobierno militar, se constituyó entre el MEM y el BRGM una Asociación de Intereses Peruanos y Franceses para la exploración, estudio, desarrollo y explotación del Prospecto Minero “Tambo Grande”.¹¹

En el marco de este “acuerdo de bases”, y ya restablecido el régimen democrático, el BRGM realizó un estudio de prefactibilidad, remitido al MEM el 14 de noviembre de 1980. Pedro Pablo Kuczynski,

11. DS N° 021-79-EM/DGM.

ministro de Energía y Minas del 28 de julio de 1980 al 2 de agosto de 1982, lo aprobó y gestiona en 1981 ante el Poder Legislativo la promulgación de una ley que declare de necesidad nacional el ejercicio de toda actividad minera en el Derecho Especial del Estado “Tambo Grande”¹² y autorice expresamente al BRGM a participar con Minero Perú en la Empresa Minera Especial Tambo Grande S. A., con el objeto de ejercer en Tambogrande todas las actividades mineras señaladas en la ley.

Hasta allí, según lo que cuentan los pobladores entrevistados, la convivencia con los funcionarios de la empresa había sido cordial. Pero en 1981, el anuncio de la visita de Kuczynski y de una delegación parlamentaria provocó una reacción hostil en contra de los representantes del Estado y suscitó la creación de un primer frente de defensa. El 3 de mayo, los pobladores de Tambogrande, reunidos en cabildo abierto en la Plaza de Armas, forman una comisión organizadora. El 12 de mayo de 1981, en la primera asamblea de delegados de 67 bases representativas de la jurisdicción del distrito, se constituyó el Frente Cívico de Defensa y Desarrollo de Tambogrande (FRECIDET).

En su dirigencia figuran un conjunto de personalidades que luego confirmarán su liderazgo político, y participarán activamente en el conflicto con la MMC. Por ejemplo, Francisco Celi Burneo, presidente del frente, será de 1987 a 1989 el alcalde (aprista) de Tambogrande y el profesor César Crisanto, militante de Patria Roja, será elegido, en representación de la Izquierda Unida, alcalde para los períodos 1984-1986 y 1993-1995, y reelegido para el período 1996-1998.¹³

12. Se trata de diez derechos de concesiones mineras que cubren un territorio de 10,000 hectáreas en Tambogrande, parte de este en áreas urbanas y de expansión urbana. Son estas mismas concesiones que la empresa canadiense Manhattan será autorizada en mayo 1999 a adquirir de Minero Perú S.A. La denominación “Tambo Grande” utilizada en los dispositivos legales por el Ministerio de Energía y Minas, y distinta del nombre del distrito y de su capital “Tambogrande”, se refiere a este Derecho Especial del Estado.

13. En agosto de 1993 fue detenido por personal de Seguridad del Estado Contra el Terrorismo, acusado de tener presunta vinculación con grupos subversivos. Como antecedente, el acusado figuraba como protagonista, en su primer período como alcalde, de violentos disturbios, como saqueo de tiendas comerciales a raíz de las medidas económicas dispuestas por el régimen fujimorista (El Tiempo, 29 de agosto de 1993). Cuarenta y ocho horas más tarde, los tambograndinos remitieron al presidente de la república un memorial suscrito por 600 personas, entre

Cuadro 1
ALCALDES DE TAMBOGRANDE 1981-2010

PERÍODO	ALCALDE DISTRITAL DE TAMBOGRANDE	ALCALDE PROVINCIAL DE PIURA
1981-1983	Isidoro Palacios Rosas (AP)	F. Hilbck (AP)
1984-1986	César Crisanto (IU)	L. Paredes Maceda (APRA)
1987-1989	Francisco Celi Burneo (APRA)	F. Aponte (APRA)
1990-1992	Manuel Reyes (IU)	F. McLauchlan (FREDEMO-PPC)
1993-1995	César Crisanto (IU)	J. Aguilar (APRA)
1996-1998	César Crisanto (Somos Piura)	J. Aguilar (Obras + Obras)
1999-2002	Alfredo Rengifo (RyD)*	F. Hilbck (RyD)
2003-2006	Francisco Ojeda (Agro Sí)	E. Cáceres (APRA)
2007-2010	Segundo Moreno**	J. Aguilar (Obras + Obras)

* Reconstrucción y Desarrollo

** Unidos Pueblo Agro Tambogrande Caseríos Unidos

Fuente: Banco de Datos CEDIR-CIPCA. Elaboración propia

Otro directivo del FRECIDET, el ingeniero agrónomo Godofredo García Baca, tuvo una trayectoria singular. Después de trabajar como docente e investigador en la Universidad Agraria La Molina de Lima, llega en 1964 a San Lorenzo, donde adquiere como colono un terreno de 80 hectáreas que cultivaba intentando obtener una mejor rentabilidad agrícola con técnicas sostenibles e innovadoras en la zona, y ganó en 1993 el premio San Luis Pro Conservación de la Naturaleza. En un conjunto de foros públicos durante 1999 y 2000 ejerció un fuerte liderazgo en la oposición al proyecto de la MMC, demostrando una gran capacidad de comunicarse con los sectores populares, a fin de

autoridades políticas, judiciales, religiosas, educativas, laborales, campesinas y populares, mediante el que exigían la inmediata libertad de su alcalde (El Tiempo, 1 de septiembre de 1993). Se benefició también de una férrea defensa de parte de los alcaldes de la subregión Piura y de la Asociación de Municipalidades de la región Grau. Tras permanecer preso por cien días, fue exculpado de responsabilidad subversiva y liberado en octubre de 1993.

que conocieran los efectos de la minería ocultados por la empresa. Su asesinato, por desconocidos, en una emboscada, el 31 de marzo de 2001, lo transformó en mártir de la lucha del pueblo tambograndino, y tuvo un fuerte impacto en la mediatización del conflicto.

La población movilizada por el FREDICET en 1981 acordó, en caso de que se ponga en marcha la explotación de los yacimientos cupríferos, “no moverse de su actual asentamiento mientras el gobierno no le garantice, previamente, la habilitación de un nuevo centro urbano no muy alejado del actual”.

Los pocos autores que se refieren, en forma escueta, a este antecedente, suelen sobrevalorar los efectos de dicha movilización, al afirmar de manera errónea que los colonos y pobladores organizados en el FREDICET “lograron en 1982 que la empresa minera BGRM desista del proyecto minero luego de una fuerte oposición”.¹⁴

En realidad, el BGRM no desistió de nada. Lo que ocurrió es que si bien el proyecto de ley de Kuczynski de 1981 consiguió en 1983 la aprobación de las comisiones de Minería y de Constitución de la Cámara de Diputados y del Senado, nunca fue presentado al pleno para su promulgación. En consecuencia, el BRGM se encontró hasta 1990 sin piso legal para operar y realizar las perforaciones necesarias a la elaboración del estudio de factibilidad. Sin embargo, siguió activo. El 26 noviembre de 1985, procede a un incremento del capital de CEDIMIN,¹⁵ una de sus subsidiarias, adquiriendo Buenaventura una participación de 35%.¹⁶

Por otra parte, en la última legislatura ordinaria del gobierno de Alan García, siendo José Carlos Carrasco Távara y Mario Samamé Boggio ministros de Energía y Minas, el BRGM manifiesta su interés por la adopción de un marco legal que le permitiese invertir y actuar. Al

14. Por ejemplo, Diaconía y otros (2006: 39).

15. La Compañía de Exploraciones, Desarrollo e Inversiones Mineras S. A. (CEDIMIN), sociedad que el BRGM ha creado en el Perú para desarrollar varios proyectos de exploración, así como la explotación de la Mina Shila en Arequipa, detenía en forma autónoma los derechos de la concesión El Papayo, ubicada en el despoblado al sur del pueblo de Tambogrande y de la colonización, en la margen izquierda del río Piura.

16. Entrevista del 16 de enero de 2006 al Ing. Raúl Benavides, gerente de la compañía Buenaventura.

mismo tiempo proporciona nuevos elementos en torno al proyecto minero Tambo Grande.¹⁷

En el primer semestre de 1990, el debate parlamentario en torno a esta nueva propuesta legislativa provoca la constitución del Frente de Lucha por los Intereses de Tambogrande (FRELIT), cuyo coordinador es el nuevo alcalde de la Izquierda Unida (IU), Manuel Reyes. El FRELIT organiza un exitoso paro regional de dos días y una marcha de 10,000 personas hasta Piura “en defensa y para la reactivación de la agricultura, y en contra de la contaminación ambiental en el valle de San Lorenzo y de Piura”. Obtiene el respaldo del director de Agricultura y del presidente regional (aprista), así como de un conjunto de organizaciones. Diversas personalidades políticas plantearon que previamente a la aprobación del proyecto de ley, se haga una consulta popular,¹⁸ una propuesta que se hará efectiva, en otro contexto, doce años más tarde.

En junio, el presidente Alan García no promulga ni observa la ley aprobada por el Congreso, abriendo la posibilidad de que este insista en su aprobación. En noviembre de 1990, por iniciativa de Lourdes Flores, el nuevo Congreso promulgó la Ley N° 25284, por la que se declaró de necesidad nacional el ejercicio de toda actividad minera en el Derecho Especial del Estado “Tambo Grande”. Se autorizó al BRGM y/o a las entidades o sociedades a las que ceda sus derechos a participar en el proyecto Tambo Grande; se estipuló que los métodos de explotación minera a utilizarse, a tajo abierto y/o subterráneo, no afectaran físicamente al pueblo de Tambogrande ni causarán daños a su población; y por otra parte, que el Derecho Especial del Estado “Tambo Grande” pasaba a pertenecer al Gobierno Regional Grau.

En julio de 1994, el BGRM y el Consejo Transitorio de Administración Regional-CTAR (que desde 1992 substituía al Gobierno Regional Grau elegido en 1989) acordaron a) constituir Minera Tambo Grande S.A. (aportando respectivamente el 75% y el 25% del capital social) y b) que, independientemente de los dividendos, se aplicaría un porcentaje al valor bruto de venta de mineral a distribuirse en un

17. Explotación a tajo abierto afuera del pueblo, y luego rampa y túnel debajo del pueblo.

18. Correo (Piura), 3, 4 y 5 de mayo de 1990; Correo y El Tiempo del 6 de mayo de 1990, Radio Cutivalú el 7 de mayo de 1990.

25% a favor del Gobierno Regional y un 75% a favor del pueblo de Tambogrande.¹⁹

Los primeros pasos de Manhattan Mineral Corp. en Tambogrande

La decisión tomada en septiembre de 2004 por el gobierno francés de privatizar parte de los activos mineros del BGRM a favor del grupo australiano Normandy Poseidon generó un grave conflicto con Buenaventura y Newmont, socios del BRGM en Yanacocha,²⁰ y en el caso de Buenaventura también en CEDIMIN. Las tensiones con el gobierno peruano bloquearon la tramitación del proyecto acordado con el CTAR Grau, que no obtuvo la aprobación del MEM.²¹

En 1996, el BGRM, si bien mantiene el control sobre “Tambo Grande”, acuerda ceder a futuro sus derechos en el proyecto a Manhattan Mineral Corp. (MMC). Esta habrá de esperar tres años para que se sane la situación legal en torno a este derecho, pero toma de inmediato un conjunto de medidas para preparar su instalación en Tambogrande.

Este mismo año, MMC empieza a adquirir sistemáticamente concesiones mineras en los alrededores del Derecho Especial del Estado Tambo Grande, en las dos márgenes del río Piura (la colonización al

-
19. Sin relación directa con esta propuesta, pero manifestando la permanencia de la preocupación y de la capacidad de movilización de los pobladores de Tambogrande, se lleva a cabo, en octubre de ese año, una marcha de protesta contra los trabajos de explotación minera que viene realizando la empresa Buenaventura S. A. en los alrededores del valle San Lorenzo. La marcha fue convocada por la municipalidad distrital y el FRELIT. El alcalde César Crisanto manifestó que “dicho valle es un área rica y productiva, donde se producen los mejores mangos del mundo, además de contar con 35 mil hectáreas de regadío, lo cual se vería seriamente afectado con la explotación minera a tajo abierto que se piensa hacer”.
 20. El yacimiento de Yanacocha fue descubierto en 1981 por los geólogos del BGRM. En 1985, el BGRM y Buenaventura se asocian para llevar a cabo los trabajos de exploración. En 1992, se constituye Minera Yanacocha S. A. con participación de Buenaventura (32.3%), Newmont (32%) y BRGM (24.7%); el otro 5% quedó en manos de la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial. Sobre este conflicto de interés y los procesos judiciales en que se involucró Vladimiro Montesinos, ver las interpretaciones contrastadas de Montaldo (1998) y Gawsewitch (2003).
 21. Entrevista del 2 de marzo de 2006 al ingeniero J. M. Georgiel, ex representante del BGRM en el Perú.

norte y el despoblado al sur), logrando tener en su posesión en 1999 por cuenta propia un conjunto de aproximadamente 70,000 hectáreas denominado genéricamente “Lancones” (siete veces la superficie controlada por Minero Perú).

En noviembre de 1997, MMC firma con CEDIMIN un “contrato de cesión por exploración y de opción de compra de derechos mineros” en torno a siete concesiones (3,000 has), denominadas genéricamente “El Papayo”, mediante el compromiso de invertir en exploración US\$ 5 millones y de pagar a CEDIMIN US\$ 500,000 en un plazo de cinco años.

En julio y agosto de 1998, MMC firma con las comunidades campesinas José Ignacio Távara y Locuto (en la margen izquierda del río y al sur de la colonización San Lorenzo y del pueblo de Tambogrande) acuerdos “para acceso y la exploración y beneficios para la comunidad”, cuyo propósito explícito era conseguir el permiso para que se lleven a cabo las actividades exploratorias y otros estudios relacionados con la exploración de los minerales y el estudio de factibilidad.²²

Las cosas se aceleran en 1999. En enero, la COPRI acuerda la cesión de posición contractual efectuada por BGRM a MMC, y en marzo se opera el retroceso, algo opaco, de las concesiones mineras, detenidas desde 1990 (Ley N° 25284) por el CTAR Piura, a favor de Minero Perú. Mayo es el mes decisivo, el punto de partida de una nueva etapa del conflicto. Los piuranos y los tambograndinos se enteran por la prensa local de que dos decretos supremos del MEM, elaborados y promulgados sin consulta o debate previo, otorgan operatividad a un proyecto minero siempre anunciado, pero siempre suspendido a lo largo de dos décadas, y conceden libertad de acción a la empresa MMC.

El 6 de mayo, el MEM²³ declara de necesidad pública la inversión privada en la actividad minera en un área dentro de 50 kilómetros de las fronteras a efecto de que MMC, empresa constituida en Vancouver, Columbia Británica, Canadá, pueda adquirir concesiones, derechos y acciones en el distrito de Tambogrande, y autoriza a la empresa

22. Las comunidades campesinas Apóstol Juan Bautista de Locuto Tambogrande, Ignacio Távara Pasapera y Señor de los Milagros de Cruz de Caña, ubicadas en la margen izquierda del río Piura, en zona semidesértica fuera de la colonización San Lorenzo, fueron reconocidas entre 1986 y 1990 a través del proceso de adjudicación de la reforma agraria.

23. DS 014-99-EM.

canadiense a adquirir de Minero Perú S. A. sus diez derechos de concesiones mineras que cubren un territorio de 10,000 hectáreas en Tambogrande, parte de este en áreas urbanas y de expansión urbana.

El 14 de mayo, el MEM²⁴ aprueba el Contrato de Opción de Constitución de Sociedad Anónima respecto al proyecto minero “Tambo Grande”, a celebrarse entre Minero Perú S. A. y MMC. Esta tiene tres años para producir un estudio de factibilidad y plan de financiamiento para el desarrollo y construcción de un complejo minero, y para ejercer la opción de compra tiene que operar con una producción de 10,000 toneladas por día y debe acreditar 100 millones de dólares de capital. Este último requisito puede ser superado con otra empresa que comparta el proyecto con MMC.

El conflicto era previsible, pero el gobierno, hasta la caída del régimen fujimorista, parece desinteresarse del asunto y no intervendrá para mediar en la confrontación que se desarrollará entre los pobladores y la empresa minera.²⁵ En los días siguientes, MMC llega con su maquinaria, instala su campamento en Tambogrande y realiza la primera perforación. La reacción de los tambograndinos no se hace esperar: el 30 de este mismo mes de mayo se publica en los diarios regionales el pronunciamiento de la Junta de Usuarios del Distrito de Riego de San Lorenzo, exigiendo en nombre de la agricultura, ganadería, agroindustria y todas las actividades socioeconómicas relacionadas y afectadas por ese proyecto, una inmediata y transparente información. Una suspicacia y una preocupación a las cuales la empresa no supo o no pudo responder en forma convincente.

Si bien la empresa demostró una cierta eficacia y eficiencia en el planeamiento de sus operaciones, el procesamiento y el análisis de las muestras de sus perforaciones diamantinas, y en todo lo que concierne a la viabilidad técnica del proyecto,²⁶ no tenía ni implementó una

24. DS 015-99-EM.

25. Exceptuando la visita fugaz a Tambogrande del ministro de Energía y Minas del gobierno de Fujimori, Jorge Chamot Sarmiento, el 13 de noviembre de 1999. Había sido invitado por el alcalde, pero llegó en el helicóptero de los directivos de MMC y no fue a la municipalidad, quedándose en las oficinas de la empresa (entrevista a Alfredo Rengifo, ex alcalde de Tambogrande, el 9 de enero de 2006).

26. Luego, en 2003, su viabilidad ambiental fue cuestionada por observaciones del INRENA y de otros especialistas en torno a las deficiencias del estudio de impacto ambiental.

estrategia de entrada para con la población sustentada en el análisis de la realidad socioeconómica²⁷ y especialmente de la idiosincrasia de las familias de esta zona, que tuviera como objetivo la construcción de relaciones horizontales, con mecanismos y procedimientos formales y seguros que las garanticen en el corto y mediano plazo. Negaba la existencia de un conflicto de intereses y no tomó como interlocutores a la población organizada de Tambogrande.²⁸

Más bien la política de relaciones comunitarias que desarrolló privilegiaba el trato directo e individual con las familias de la zona a explotarse (sustentada en oportunidades laborales limitadas, campañas de convencimiento de las ventajas de la actividad minera y algunos beneficios materiales directos), complementado con acciones poco efectivas con algunos grupos de la ciudad y del campo. Estas iniciativas tenían como denominador común la falta de transparencia en relación con los criterios de asignación de los recursos y la selección de los beneficiarios, y también una actitud inmediatista, al priorizar la solución de problemas coyunturales.

Pese a sus esfuerzos para cambiar su imagen,²⁹ la empresa no logrará ganarse la confianza de la mayoría de la población, e incluso de quienes, por diversas razones, tuvieron un acercamiento a ella.³⁰

27. A pesar de disponer de varios diagnósticos del distrito y sondeos de opinión realizados por diversos consultores, entre ellos el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA).

28. Si bien luego, en una reunión de concertación llevada a cabo el 12 de junio de 2000, Graham Clow, presidente de MMC, reconoció al Frente de Defensa del Valle de San Lorenzo y Tambogrande "como un interlocutor natural y legítimo", esta declaración no tuvo efectos prácticos.

29. Cambiando en diversas oportunidades sus planas directivas, tanto en Canadá (como Chief Executive Officer se sucedieron Graham G. Clow, Lawrence M. Glaser y Charles B. Smith) como en Perú (los gerentes generales fueron sucesivamente John Maliza, Jorge Lanza Villacorta y Americo Villafuerte). La marcada inestabilidad que iba a la par con estos cambios no le resultó favorable a la empresa.

30. Entre otros, el propio alcalde de Tambogrande. En el ámbito regional, se puede mencionar a monseñor Óscar Cantuarias, arzobispo de Piura, quien durante un tiempo aceptó la demanda de la empresa de participar en diferentes iniciativas a favor del diálogo que no prosperaron; o al CIPCA, que durante algunos meses de 2001 realizó para MMC una consultoría cuyo objeto era monitorear las relaciones entre la empresa y la población de Tambogrande.

Esto se agudizó con la poca claridad y certeza que tenía la población sobre los plazos y las características de las diferentes fases del proyecto y con la presión a la cual era sumisa la MMC por cumplir con sus plazos de operación, que no coincidían con los de la dinámica social concreta.

De nuevo el Frente de Defensa

Pocos días después de la instalación de la MMC, el 18 de junio de 1999, la comisión organizadora del Frente de Defensa de los Intereses de Tambogrande (conformada por Napoleón Nathals, Bruno Fossa, César Crisanto y Segundo Moreno³¹) propone su presidencia al alcalde Alfredo Rengifo. Este no aceptó la oferta, oponiéndose a que, al igual que en oportunidades anteriores, el asunto minero sea “politizado para provecho personal por dirigentes que quieren mantenerse como líderes”.³² El alcalde había establecido coordinaciones con la empresa con la esperanza de canalizar recursos para su gestión, y consideraba necesario esperar los resultados de la fase de exploración y del estudio de factibilidad para conocer “de una vez por todas” el potencial minero y poder pronunciarse a favor o en contra del proyecto. Esta decisión marcó el inicio de una fractura entre el Frente y el municipio que duró hasta el principio de 2001 y debilitó a uno y otro. La autorización que el alcalde otorgara el 18 de noviembre de 1999³³ a la minera para realizar perforaciones en la zona urbana del distrito envenenará más sus relaciones y dará pie, de parte del Frente, a una campaña para su revocación. Esta no logró su propósito. La gestión del alcalde gozaba de un buen nivel de aceptación.

En agosto de 1999, se constituye el Frente de Defensa del Valle de San Lorenzo y Tambogrande (FDVSLT), cuya presidencia colegiada está conformada por Napoleón Nathals Juárez (colono de San Lorenzo),

31. Respectivamente directivos de la Asociación de Colonos de la Irrigación de San Lorenzo y de la Junta de Usuarios del Distrito de Riego de San Lorenzo, ex alcalde y futuro alcalde de Tambogrande.

32. Entrevista a Alfredo Rengifo.

33. Decreto de Alcaldía No. 010-99-MDT-A. Fue otorgado de manera irregular, sin cumplir con los requisitos establecidos en la ley. No existe la opinión técnica favorable de la municipalidad provincial y la población no fue informada.

Eduardo Monteza Alama (del Consejo Pastoral de la parroquia de San Andrés) y el Lic. Francisco Ojeda Riofrío (agricultor del Valle de los Incas). Una de sus primeras acciones será la organización, el 25 de septiembre, de una marcha y un mitin popular en la Plaza de Armas de Tambogrande.

El enfrentamiento con MMC se agudizó rápidamente, produciéndose en varias oportunidades (22 septiembre, 15 octubre y 22 noviembre 1999) ataques de grupos de pobladores a vehículos de la empresa y a algunas de sus instalaciones cuya autoría no ha sido totalmente esclarecida, habiendo señalado públicamente el Frente de Defensa no tener vinculación con estos hechos.

Frente a estos desbordes de violencia, y en vista a promover un mejor equilibrio de poder entre las partes y propiciar las condiciones de un diálogo más igualado, Diaconía para la Justicia y la Paz, institución del Arzobispado de Piura y Tumbes, toma la iniciativa de contactar con diferentes ONG de Lima especializadas en la defensa de los derechos humanos, la resolución de conflictos, el derecho ambiental y el desarrollo económico local, para constituir un grupo de apoyo técnico y legal a la población de Tambogrande. Otra vez el alcalde rechazó asociarse a la iniciativa,³⁴ y a principios de 2000, se formaliza un acuerdo entre el FDVSLT y la Mesa Técnica de Apoyo a Tambogrande, con Diaconía jugando un papel de enlace entre Lima y Tambogrande por su ubicación geográfica en Piura.³⁵

A pesar de que el Frente tenía desde el inicio suficiente fuerza y legitimidad para ser un interlocutor ineludible de la empresa y del Estado, sus bases reales de apoyo eran en esta primera etapa relativamente reducidas, principalmente pequeños parceleros de la colonización San Lorenzo, organizados por sector de riego,³⁶ y algunas

34. Entrevista del 30 de enero de 2006 al padre Francisco Muguero SJ, quien era en 1999 el secretario ejecutivo de Diaconía.

35. La Mesa Técnica estaba conformada por Diaconía para la Justicia y la Paz de Piura, APRODEH, la Comisión Episcopal de Acción Social, CEPES, CooperAcción, ECO, FEDEPAZ, la Asociación Civil Labor, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y la SPDA.

36. Principalmente los sectores de Pedregal, San Martín CP3, Malingas, La Pala, Hualtaco I, II, IV y Valle de los Incas (entrevista del 26 de enero de 2006 a Luis Riofrío, directivo del FDVSLT).

organizaciones urbanas (comerciantes del mercado y asentamientos humanos).³⁷ Progresivamente, las alianzas que estableció con la Mesa Técnica y otras instituciones de la sociedad civil³⁸ le permitieron desarrollar acciones orientadas a la formación de capacidades y de construcción de ciudadanía, con lo que logra, poco a poco, que la mayoría de la población se identifique con sus posiciones. En su núcleo dirigente participaba una pequeña cúpula de profesionales, mayoritariamente maestros, formados en centros superiores públicos; intelectuales formados académicamente en diversas vertientes de la tradición marxista y ex militantes de izquierda, más propensos a la confrontación que al diálogo. Sin embargo, no fue la facción más radical, percibida por la población como “política”, la que hegemonizó la conducción del Frente. Ella recayó en la facción de Francisco Ojeda Riofrío,³⁹ que agrupaba a la mayor parte de las bases y que contaba con una estrategia más flexible y con una política de alianzas con otras instituciones, medio por el que logró cohesionar a la mayoría de la población y una amplia difusión de sus posiciones.

MMC avanza en sus actividades de exploración y concentra su atención sobre un depósito de óxidos de oro cercano a la superficie,⁴⁰ lo que hace de la reubicación parcial del pueblo de Tambogrande un imperativo para la puesta en marcha del proyecto. El 21 julio de 2000 presenta su Estudio de Línea de Base Ambiental en Tambogrande, afirmando que son estos estudios técnicos y el futuro Estudio de Impacto Ambiental (EIA) requisito administrativo para pasar de la fase de

37. Los grandes colonos advertían que el proyecto minero amenazaba sus intereses, en particular por incrementar sus costos de mano de obra. Sin embargo, por su condición social y por vivir muchos de ellos en la capital departamental, se mostraron al inicio poco proclives a asociarse a manifestaciones de carácter radical.

38. Como el Grupo Piura, Vida y Agro, y el Colectivo Tambogrande (en Piura y en Lima). También el Frente establecerá vínculos con la recién creada CONACAMI, organizando conjuntamente en enero de 2000 un congreso departamental en Tambogrande, en el cual participó MMC, pero no el Estado.

39. Logrando esta superar la fractura temporal del Frente en septiembre-octubre de 2000.

40. MMC preveía obtener durante los cuatros primeros años 250,000 onzas de oro, cuya exportación por el puerto de Paita hubiera financiado la etapa siguiente (extracción de sulfuros de cobre y zinc durante 17 años).

exploración a la de explotación, los que servirán para determinar la viabilidad del proyecto y establecer las bases para negociar cómo se realiza este. Es refutado públicamente con argumentos tanto técnicos y ambientales como jurídicos y constitucionales por el Ing. Godofredo García Baca, que concluye que “aquí no hay nada que negociar”.

La desconfianza del FDVSLT hacia la empresa lo induce a percibir estos pasos como avances en el proceso de aprobación del proyecto, proyecto que cuestiona en su totalidad, en particular porque consideraba que negociaciones en torno a su realización en el área urbana o de expansión urbana de Tambogrande abrirían las puertas a la explotación de las demás concesiones (Lancones) de MMC que comprometerían la mayor parte del valle San Lorenzo.⁴¹ Convoca para el 23 de agosto de 2000 el primer paro distrital, que se realiza pacíficamente. Por su lado, la empresa busca transmitir el mensaje de que “minería y agricultura son perfectamente compatibles”⁴² y desarrolla una campaña “puerta por puerta” en la ciudad de Tambogrande, visitando a la población que sería reubicada en caso de prosperar el proyecto. Su presencia es cada vez más notoria (contratación de personal, charlas, construcción de las casas modelo para el reasentamiento del pueblo), lo que se traduce en un aumento de las tensiones.

La situación se desborda durante el nuevo paro que la población de Tambogrande realiza los días 27 y 28 de febrero de 2001, cuando ya estaba en el poder el gobierno de transición, “en protesta por la pretensión de Manhattan de desarrollar el proyecto a como dé lugar y en contra de la voluntad de la gran mayoría de los pobladores de esta localidad”. En las áreas urbanas del distrito, la manifestación se convirtió en un enfrentamiento con los 300 policías apostados para proteger las instalaciones de la compañía, generándose un clima de violencia nunca antes vivido en la zona. Quince habitantes y 25 policías resultaron

41. Según Pulgar-Vidal y Aurazo (2003: 176), la Mesa Técnica, o por lo menos “un sector mayoritario de ella”, planteaba que “como base para dialogar con el gobierno se debe eliminar las concesiones otorgadas en el valle y, de ser necesario, declarar la intangibilidad del mismo”.

42. En mayo, la empresa MMC invita a Chile a un grupo de profesionales de la región y de dirigentes de Tambogrande, entre ellos el alcalde y el presidente del Frente de Defensa, para que visitaran la mina Candelaria cerca de Copiapó, y demostrar que agricultura y actividad minera podían convivir.

heridos y muchos habitantes fueron detenidos. Luego, en la noche, individuos no identificados incendiaron las casas modelo construidas por MMC, saquearon su campamento y el de una de sus empresas subcontratistas, destruyendo equipos y material. Los daños se calcularon en unos US\$ 600,000. El resultado son 56 procesos penales abiertos contra dirigentes del Frente acusados de responsabilidad intelectual por los daños sufridos y la retirada de las oficinas e instalaciones de MMC del pueblo de Tambogrande.⁴³ Un mes más tarde se produce el asesinato de Godofredo García Baca, elevando el conflicto a su punto más alto de tensión.

Estos hechos marcan un punto de inflexión en el desarrollo del conflicto y conllevan la entrada de nuevos actores, regionales, nacionales e internacionales.

La búsqueda de una salida pacífica al conflicto y la consulta popular

El impacto de la paralización y el peligro de un mayor agravamiento del conflicto tuvieron como resultado una vasta movilización y pronunciamientos de un conjunto de organizaciones, autoridades civiles y eclesiásticas del departamento de Piura y regiones vecinas, pidiéndole a la empresa Manhattan que se retire de Tambogrande, y buscando propiciar una salida pacífica al conflicto.

El punto de partida fue una campaña de recolección de firmas en contra de la explotación minera y a favor de la agricultura. El 31 abril de 2001, en un acto presidido por el alcalde Alfredo Rengifo, acompañado por monseñor Óscar Cantuarias, arzobispo de Piura y Tumbes, y monseñor Daniel Turley, obispo de la diócesis de Chulucanas, se presentaron 28,374 firmas certificadas notarialmente (76.8% de los 36,027 electores), solicitando la derogación de los decretos supremos promulgados en mayo de 1999. Fueron enviadas al presidente de la

43. Frente a la imposibilidad de garantizar la seguridad de sus oficinas y equipos, la compañía aceptó, a petición del gobierno peruano, retirarse del distrito de Tambogrande y reabre su oficina en la ciudad de Piura. Sin embargo, en medio del agravamiento del conflicto, MMC comunica en diversos medios de prensa que continuará sus planes de trabajo previstos, pensando acabar el estudio de impacto ambiental en junio de 2001 y el estudio de factibilidad en agosto. En realidad, el EIA se presentó a las autoridades mineras 18 meses más tarde.

república, Valentín Paniagua, al del Congreso, al MEM y a autoridades y organizaciones canadienses.

Estas firmas fueron desmerecidas tanto por la empresa como por el gobierno, alegando que los planillones no eran válidos o que las firmas eran duplicadas o falsas. En respuesta a este entrampamiento y al malestar que suscita, surge –a raíz de una solicitud del alcalde a la Mesa Técnica– la propuesta de realizar una consulta pública como alternativa para conocer de manera indubitable la opinión de la gente sobre el proyecto minero.⁴⁴

Por su lado, la Defensoría del Pueblo adopta un rol protagónico, posicionándose como mediador y promoviendo el diálogo entre MMC, el arzobispado, el MEM, el Ministerio de Agricultura y el FDVSLT.⁴⁵ Carlos Herrera Descalzi, ministro de Energía y Minas del gobierno de transición de Valentín Paniagua, viaja a Piura en mayo de 2001 para la instalación de esta Mesa de Diálogo y fijar la posición del gobierno.

La ambivalencia de su discurso pone en evidencia la impotencia reguladora del Estado frente a lógicas que él mismo ha ayudado a introducir (la promoción de inversiones de empresas internacionales en el sector minero) o que presume dominar (la de los derechos del ciudadano). Se refiere conjunta y paralelamente a dos dimensiones de la realidad. Por un lado, el compromiso de orden político y constitucional con la población que el gobierno declara asumir y el reconocimiento de su derecho a ser consultada. Por otro lado, el compromiso jurídico y financiero con la empresa establecido mediante contrato. Afirma que está descartado que un gobierno democrático imponga por la fuerza el desarrollo de un proyecto minero, declarando que “la decisión final la tomará la población”, pero precisa al mismo tiempo que, por el momento, era indispensable que las cosas siguieran su curso de tal manera que la empresa pueda presentar su EIA, conforme al orden legal vigente que el Perú no puede transgredir, puesto que esto dañaría gravemente su imagen frente a los inversionistas extranjeros.

44. Pulgar-Vidal y Aurazo (2003: 181).

45. La Defensoría del Pueblo transgredió las reglas de la mediación, pues no intervino a pedido de las partes, sino a petición del ministro de Energía y Minas. En varias oportunidades el Frente cuestionó su neutralidad.

Aparece así la polémica en torno a lo que Rocío Ávila (2002) denomina la “doble significación de la consulta”. Si bien para el gobierno central, así como para la municipalidad, la participación ciudadana es importante y necesaria, se diferencian en el modo de entender el sentido de esta participación. El gobierno la entiende a través de la audiencia pública, único espacio de participación reconocido por la legislación minera, y donde después de haberse presentado el Estudio de Impacto Ambiental, representantes de la población manifiestan sus dudas y objeciones que, hasta ahora, no tienen carácter vinculante. El municipio la concibe como un referéndum donde cada vecino de Tambogrande puede expresar su acuerdo o desacuerdo con el desarrollo de la actividad minera en su territorio.⁴⁶

En este período, la Mesa Técnica se consolida y pasa a jugar un papel crucial en la generación de información legal, económica y técnica, y en el desarrollo de la iniciativa de la consulta vecinal.⁴⁷ Con el aporte financiero de Oxfam América y Oxfam Gran Bretaña, encarga estudios concretos a expertos.⁴⁸

La cobertura mediática del conflicto se amplía en diversas direcciones. En Piura, predomina el enfrentamiento diario entre las líneas editoriales de los dos más importantes periódicos regionales: El Tiempo, a favor del cuidado del medio ambiente y del futuro agrícola del valle, y El Correo, con una clara postura a favor de la inversión minera.⁴⁹ En Lima, del lado de los colectivos que apoyaban el rechazo al proyecto Tambogrande, se desata una campaña mediática por la defensa del limón y del cebiche, mientras que instituciones de Europa

46. Entrevista a Luis Riofrio.

47. La Municipalidad Distrital de Tambogrande implementará un mecanismo de consulta mediante Ordenanza Municipal N°. 012-2001, aprobándose la realización de una consulta vecinal mediante Acuerdo de Concejo (A. C. N° 020-200-MDT-CM).

48. Véase Aste (2001, 2002, 2004) y la evaluación crítica del estudio de línea de base por Robert Moran, hidrogeólogo y consultor internacional, publicada en El Tiempo del 19 de agosto de 2001. Por su parte, y en forma independiente, el grupo de trabajo de profesionales e intelectuales de la región Piura, Vida y Agro, tuvo un impacto significativo al presentar en julio de 2001 su pronunciamiento adverso a la empresa: “Tambogrande: ¿Dispensa o minería?”.

49. Lo que reconocieron sin ambigüedad sus respectivos directores en entrevistas paralelas realizadas en enero de 2007 por Lorena Lisboa y Fiorela Sevedón.

y de América del Norte empiezan a difundir fuera de las fronteras los términos de la antinomia: una inversión privada que pretendía anular los efectos benéficos de una inversión pública (la colonización San Lorenzo), un yacimiento minero que expulsa a los pobladores de su vivienda, un desarrollo minero que debilita una agricultura de exportación rentable y más inclusiva en términos de empleo.⁵⁰

El 2 de junio de 2002, en presencia de observadores nacionales⁵¹ e internacionales, y con una concurrencia masiva de la población de Tambogrande, se lleva a cabo la consulta vecinal convocada en abril por la alcaldía.⁵² Dicha consulta, que movilizó al 73% del electorado, arrojó un rechazo al proyecto minero de alrededor del 98% de los votantes, consiguiendo en el Perú y fuera de sus fronteras una amplia audiencia.⁵³ La MMC, por su lado, se abstuvo de mencionar la existencia de la consulta en sus informes trimestrales a sus accionistas, mientras que el gremio minero, la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE), multiplicó las presiones sobre el gobierno y el Congreso para evitar a toda costa que se sienta un precedente para la resolución de conflictos mineros en el Perú.⁵⁴ El Ministerio de Energía y Minas, ajustándose a la ley, consideró los resultados como “no vinculantes” y mantuvo los derechos de explotación de la compañía,

50. Bebbington et al. (2007).

51. Las presiones del Ministerio de Energía y Minas indujeron a instituciones prestigiosas, tales como la Defensoría del Pueblo, Transparencia o la ONPE, a no asumir la función de vigilancia y control que el Municipio de Tambogrande les ofreció.

52. Según el reportaje de Willer (2002), este día “el pueblo parece de fiesta nacional. La gente hace cola delante de los seis centros de votación. Muchos pobladores han venido de caseríos lejanos. Policías velan por el orden, miembros de mesa buscan los nombres de los votantes en el padrón electoral y no falta ni la tinta para el dedo, signo visible de haber cumplido con el deber ciudadano [...] ‘ha venido más gente que el día de las elecciones presidenciales’, comenta una comerciante”.

53. El desarrollo de la consulta está reseñado en el informe de la misión de observadores canadienses (Rousseau y Meloche 2002). En este informe se recomienda al gobierno peruano, a la empresa MMC y al gobierno canadiense que reconozcan públicamente la validez y la legitimidad del resultado de la consulta vecinal de Tambogrande.

54. Ver comentarios de estas intervenciones en Actualidad Minera del Perú N° 38, junio de 2002, y en DESCO (2002: 7).

permitiéndole seguir hasta finales de 2003 con los procedimientos de aprobación del EIA.

En octubre de 2002, los ministros de Agricultura y de Energía y Minas del gobierno de Alejandro Toledo, hermanos de sangre, vienen a Piura. En una nueva reunión de diálogo convocada por la Defensoría del Pueblo, ofrecen ampliar el número de audiencias públicas para evaluar el EIA, y retoman la propuesta que hicieran con anterioridad a las organizaciones de Tambogrande de contratar una empresa internacional independiente para que revise el EIA.⁵⁵ Por su lado, la municipalidad y el Frente exigen del MEM el reconocimiento de la consulta y la suspensión de las actividades de la MMC. Cada uno de los campos reafirma sus posiciones, acordando estudiar las propuestas del otro. La posición de la Mesa Técnica es que uno de los errores cometidos por el MEM es haber limitado los procesos de diálogo entre la población y las autoridades al marco exclusivo del proceso de revisión del EIA, sin haber generado un espacio alternativo e independiente para construir salidas al conflicto.

El tramo final: el rechazo al proceso de revisión del EIA

Al final del año 2002, un conjunto de declaraciones y acontecimientos de diferente índole redefine el horizonte de acción de la MMC, del Estado y de los tambograndinos, manteniéndose la posición de los actores implicados.

En primer lugar, el Lic. Francisco Ojeda, presidente del Frente, adquiere una innegable capacidad de decisión de carácter legal al ser elegido en noviembre alcalde de Tambogrande para el período 2003-2006. Además, los candidatos que llegaron en segunda y tercera posición eran igualmente directivos de esta misma organización. Situación que confirmaba el reconocimiento por la población de la legitimidad del Frente, pero manifestaba también de manera cruda la fuerza de la rivalidad entre sus dirigentes para ejercer liderazgo político y utilizar el rechazo al proyecto minero como un trampolín electoral.

Entre los mensajes de solidaridad y apoyo que el pueblo de Tambogrande recibe de parte de instituciones regionales, limeñas o

55. Esta consultoría sería financiada por el Estado y sus resultados no serían vinculantes.

internacionales, destaca el Premio Nacional de Derechos Humanos Angel Escobar Jurado, que la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos le otorga en “reconocimiento al esfuerzo y la lucha desplegada por la defensa de sus derechos a una vida digna en armonía con el medio ambiente y el respeto a la libre determinación”. El nuevo alcalde y presidente del Frente irá a recibir el premio en ceremonia pública en Lima el 10 de diciembre de 2002.

En segundo lugar, y el día anterior a esta ceremonia, los tambograndinos se enteran por los medios de comunicación de que la empresa MMC había presentado para su revisión el Estudio de Impacto Ambiental. El 20 del mismo mes, el MEM aprueba mediante resolución ministerial un nuevo Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Procedimiento de Aprobación de los Estudios Ambientales en el sector de Energía y Minas,⁵⁶ confirmando una vez más que la posición del ministerio es moverse en el marco restrictivo y formal del proceso administrativo del EIA.

Este mismo día, 20 diciembre de 2002, se produce un nuevo enfrentamiento violento en Tambogrande, provocado esta vez por la empresa o los que la apoyaban.⁵⁷ Alumnos de la Facultad de Minería de la Universidad Nacional de Piura que acudieron a una marcha a favor de la minería, convocada por un grupo denominado Juntas Vecinales y Comités de Desarrollo de Tambogrande, fueron apedreados, despojados de sus banderas y pancartas, desalojados de la Plaza de Armas y perseguidos por alrededor de 500 tambograndinos, casi en su totalidad jóvenes.⁵⁸

56. RM N° 596-2002-EM-DE. El nuevo reglamento amplió los plazos de convocatoria para las audiencias de 20 a 40 días calendario y estableció un plazo de 30 días para la presentación de observaciones, propuestas y sugerencias, así como la posibilidad de realizar más de una audiencia pública, dependiendo de la envergadura del proyecto.

57. El Correo, en su edición del 21 de diciembre de 2002, señala que “el respaldo de la compañía minera era evidente, dijeron algunos observadores que explicaron así la profusa propaganda aparecida en los medios locales [...], de hecho algunos buses fueron contratados para llevar desde Piura a buena parte de la gente que se supone avivaría la manifestación pro minería”.

58. Al principio de enero de 2003, otra organización, denominada Coordinadora para el Desarrollo de Tambogrande, hace entrega de 10 mil firmas de quienes apoyan el proyecto minero al presidente de la región Piura y a la municipalidad provincial. El 21 de abril, la Defensoría del Pueblo en Piura declarará que hay

En enero de 2003, las organizaciones sociales del Frente de Defensa y la Municipalidad de Tambogrande envían una carta al defensor del pueblo en la que señalan que en las condiciones del momento no tenía sentido continuar con el diálogo ni designar la consultora para que revise el EIA. Más de 7,000 tambograndinos se desplazan a Piura para dar a conocer que la opción de los pobladores de Tambogrande sigue siendo la actividad agrícola y no la actividad minera. En su recorrido por la capital departamental, entre cantos y cargando limones y mangos, los acompañan congresistas piuranos y el alcalde provincial.

El apoyo de los alcaldes distritales y provinciales de Piura consolida la posición del movimiento social en la región. Estos se reúnen el 27 de febrero en la ciudad de Tambogrande y emiten una declaración donde señalan que el conflicto de Tambogrande involucra a toda la región, ya que de darse este primer proyecto minero se iniciaría la reconversión de una región eminentemente agrícola en una nueva zona minera, y exigen el respeto a los resultados de la consulta vecinal realizada el 2 de junio de 2002.

Del lado de la empresa, la situación es más contrastada. La revisión del EIA conoce varios contratiempos de carácter administrativo. En dos ocasiones el MEM devuelve el EIA a la empresa MMC, señalando que la información sustentatoria se encuentra incompleta, lo que imposibilita iniciar el proceso de evaluación, y dispone la suspensión indefinida de los plazos de ley hasta que se complete el documento con la información faltante,⁵⁹ perdiendo la oportunidad de cerrar el asunto.

Por otra parte, la viabilidad ambiental del proyecto es cuestionada por el Instituto Nacional de Recursos Naturales. El jefe del INRENA visitó Tambogrande del 17 al 19 de abril con un equipo técnico, identificando los lugares donde serán ubicadas las canchas de relaves y otros componentes del proyecto. En su informe a la Dirección General de Asuntos Ambientales del MEM, alerta contra el peligro de filtraciones de sustancias tóxicas de la cancha de relaves al subsuelo, afectando

indicios suficientes que podrían determinar la presencia de un delito en el caso de las firmas de dicha coordinadora.

59. El EIA rectificado y completado se presentará de nuevo en marzo.

directamente los cultivos del valle de San Lorenzo, y sobre el hecho de que la pérdida de los bosques secos naturales de la zona y la variación del cauce del río Piura producirán alteraciones en el microclima.⁶⁰

En abril, a solicitud de la MMC, el gobierno peruano le concede a la empresa una extensión del plazo de un año (hasta el 31 de mayo de 2004) para ejercer su derecho de opción en las concesiones de Tambogrande. Sin embargo, fija el 1 de diciembre de 2003 como fecha tope para que la empresa resuelva los aspectos referidos en dicho contrato al estudio de factibilidad y al Plan de Financiamiento del Desarrollo del Proyecto Minero.⁶¹

En los meses siguientes, el Frente concentra sus acciones en torno al Congreso, donde consigue el respaldo de varios congresistas y que se presente el proyecto de Ley N° 5438, que declara la intangibilidad de la agricultura en Tambogrande.⁶²

Poniendo término a una serie de postergaciones, el MEM convoca en septiembre, a través del diario oficial *El Peruano* y otros medios, a las audiencias públicas como parte del proceso de evaluación del Estudio de Impacto Ambiental, debiendo realizarse en Lima el 5 de noviembre, el 6 de noviembre en Piura y el 7 de noviembre en Tambogrande. El Frente, amparándose en los resultados de la consulta popular, rechaza participar en las reuniones de diálogo, talleres informativos y audiencias públicas organizados por el MEM, considerando que, dado que en el Perú ningún EIA había sido desaprobado, la culminación del proceso de revisión del EIA llevaría inexorablemente a la aprobación del proyecto minero.

60. En su informe del 21 de abril a la DGAA del MEM, el INRENA presenta 191 observaciones al EIA. El riesgo ecológico está sustentado en toda su amplitud en el libro del biólogo Fidel Torres, integrante del Grupo Piura, Vida y Agro, presentado en Piura el 3 de septiembre de 2003 (Torres Guevara 2003).

61. En el Manhattan Minerals Corp. Second Quarter Report del 30 de junio de 2003, se recalca que adicionalmente (conforme a los términos del contrato), la compañía debe demostrar para esta fecha que “dispone de un capital de US\$ 100 millones y de una explotación que procesa 10,000 toneladas al día, o alternativamente que una compañía que cumple con estas condiciones posea el 25% o más de MMC”.

62. Foro público del 30 de junio, “Tambogrande y sus alternativas”, organizado en el Congreso por la Mesa Técnica de Tambogrande, conjuntamente con la vicepresidente de la Comisión de Ambiente y Ecología. Conferencia de prensa realizada el 27 de octubre en el Congreso por el alcalde del distrito de Tambogrande, Francisco Ojeda.

Como consecuencia de las movilizaciones realizadas por la población de Tambogrande y sus aliados en Piura y Lima, las tres audiencias fueron suspendidas antes de que se intenten instalar. Las autoridades del MEM, en el Congreso, en sesión de la Subcomisión de Ecología y Medio Ambiente del 25 de noviembre, indican que estarían pensando en una nueva convocatoria a la audiencia pública, que tendría un carácter especial, y dejan abierta la posibilidad de que el caso se someta a un proceso de arbitraje que podría durar aproximadamente un año.

El 11 diciembre de 2003, en forma sorpresiva, la empresa estatal Centromin⁶³ comunica mediante nota de prensa que MMC no cumple con los requisitos establecidos en el contrato para el ejercicio de la opción, y por lo tanto pierde su derecho de opción sobre el proyecto minero Tambo Grande.⁶⁴ De esta manera se cerraba un capítulo importante de uno de los conflictos más emblemáticos que había enfrentado a la actividad minera con los intereses de una población.⁶⁵

Es posible, por cierto, considerar –como lo hace Aste (2004)– que si bien el gobierno central ha decidido que Manhattan se retire del proyecto Tambogrande, formalmente, por no demostrar la capacidad económico-financiera requerida, “políticamente es un triunfo del pueblo organizado de Tambogrande y su estrategia de hacer valer la Consulta Vecinal de junio del 2002 frente al procedimiento de las audiencias públicas y al intento de la Defensoría de propiciar una salida negociada”.⁶⁶ Sin embargo, el hecho que conviene recalcar es que

63. Heredera de los derechos de Minero Perú.

64. MMC no pudo acreditar de manera directa (por la propia empresa) o indirecta (a través de una empresa vinculada a ella), para la fecha límite del 1 de diciembre de 2003, el cumplimiento de dos requisitos: a) tener en operación un complejo minero con una capacidad de tratamiento promedio equivalente a 10,000 toneladas de mineral por día, y b) tener un patrimonio neto (activos netos) superior a US\$ 100 millones.

65. El 1 de julio de 2004, MMC cierra sus oficinas en Piura y pone fin a sus actividades. El 10 de febrero 2005, MMC se retira del Perú. El 13 de junio de 2005, el MEM archiva definitivamente el EIA del Proyecto Minero “Tambo Grande”.

66. En febrero de 2005, Peter Guest, presidente de MMC, declaró en Vancouver que “la compañía realizó grandes esfuerzos para encontrar un socio mayor que nos permitiera cumplir con esas condiciones. El problema para nosotros fue que no pudimos hallar un socio así debido a que las condiciones sociales eran tan anti-minería que nadie quería participar” (BN Americas del 7 de marzo de 2005).

esta salida al conflicto dejó inconcluso y frustrado el debate sobre los temas de fondo en torno al cual giraba: las implicancias económicas del proyecto minero, su viabilidad ambiental y, más que todo, el inadecuado sistema de participación ciudadana.⁶⁷

Prospectiva

La cancelación del proyecto minero “Tambo Grande” no significa que el distrito permanezca como zona protegida contra las actividades mineras. La Compañía Buenaventura, que ha comprado los denuncios mineros de Manhattan ubicados en el despoblado de la margen izquierda del río Piura,⁶⁸ ha manifestado tener interés en realizar trabajos de exploración en dicha concesiones. Según sus declaraciones, “en caso se encontraran reservas minerales de interés, el proyecto supondría una operación de minería subterránea”.⁶⁹

Por el momento, las amenazas contra la “intangibilidad del valle” no parecen provenir tanto de la gran minería como del reciente, acelerado y anárquico desarrollo de la explotación minero artesanal de oro en los alrededores de la colonización. En los distritos de Las Lomas, Suyo y Paimas existen ahora alrededor de 3,500 a 4,000 mineros artesanales informales que utilizan el mercurio para procesar el mineral. Según alcaldes y dirigentes agrarios, excavaciones, relaves y pozas de cianuración comprometen en el corto y el mediano plazo el estado de la infraestructura del sistema de riego regulado de San Lorenzo y la calidad del agua.⁷⁰

El Frente, hasta el principio de 2007, no había liderado ninguna acción de envergadura para enfrentar este nuevo conflicto de interés. Quizás es el síntoma de un cierto desgaste, manifestado en el orden político por la derrota de su ex presidente al presentarse en 2006 a la reelección a la alcaldía de Tambogrande.

67. Actualidad Minera del Perú N° 56.

68. Fusionándolos con las concesiones de CEDIMIN que eran de su propiedad.

69. Comunicado de la Compañía Buenaventura del 24 de marzo de 2007.

70. Paneles en Radio Cutivalú del 3 de junio de 2006 (“Suyo, ¿un paraíso de oro?”) y del 17 de marzo de 2007 (“Minería artesanal, ¿con cianuro o con futuro?”).

Disputas por la legalidad, los derechos de propiedad y el futuro agrícola o minero de la sierra de Piura. El caso Majaz

LA COLINA DE HENRY'S HILL,¹ en la sierra de Piura, se halla en el medio de una disputa que involucra desde comunidades campesinas hasta agencias internacionales. Una compañía internacional planea constituir ahí un proyecto minero de gran envergadura, un tajo abierto para la explotación de cobre y molibdeno. La colina se encuentra en la sierra de Huancabamba, en el distrito de Carmen de la Frontera, próxima al área de expansión agrícola y ganadera de la comunidad de Segunda y Cajas, por donde se accede a la zona, y cuyos caseríos de Pan de Azúcar y Rosarios Bajo son las zonas ocupadas más próximas. El terreno sobre el que se sitúa el yacimiento pertenece a la comunidad de Yanta, ubicada a su vez en el distrito y provincia de Ayabaca. A los pies de la colina, discurre el río Blanco, que aguas abajo alcanza la provincia de San Ignacio, en el departamento de Cajamarca, y el área reservada Tabaconas Namballe. En el plano local, Henry's Hill se halla en un punto de confluencia de tres provincias.

1. El yacimiento principal del proyecto Río Blanco se encuentra ubicado a una altura de entre 2,200 y 2,800 metros sobre el nivel del mar, en las coordenadas geográficas 4°52' 40" de latitud sur y 79°21' 9" de longitud occidental, en el cerro Henry's Hill, en cuya cumbre se ha establecido el campamento RB7. Ver www.rioblanco.com.pe/dp_ubicacion.shtml

De implementarse el proyecto minero, afectaría y transformaría, sin duda alguna, la vida de las zonas adyacentes,² pero también repercutiría en el ámbito regional y nacional, por lo que alrededor del proyecto se concentran los esfuerzos de una serie de actores adicionales a las localidades cercanas. En el ámbito regional, el Obispado de Chulucanas, algunas ONG, grupos y colegios profesionales, las universidades, los medios de comunicación y ciertamente también el gobierno regional se encuentran implicados de una u otra manera alrededor del llamado proyecto Río Blanco, más conocido como Majaz. Está aún fresca la memoria y perduran múltiples organizaciones y colectivos movilizados hace sólo algunos pocos años contra el proyecto minero Tambogrande, que pretendió explotar un yacimiento polimetálico bajo el pueblo del mismo nombre y próximo al valle agrícola de San Lorenzo, uno de los más ricos de Piura. Más allá del área de la región, el tema interesa al gobierno central, a múltiples colectivos empresariales y también a grupos de defensores de derechos humanos y grupos ecologistas en el ámbito nacional, pero también en ámbitos globales.

Y es que las consecuencias de la explotación del yacimiento van mucho más allá de la implementación y el desarrollo de una mina a tajo abierto en la sierra de Piura. Por el desarrollo del conflicto y las posiciones y accionar de diversos actores involucrados, el tema Majaz es sólo una escaramuza o una batalla en la disputa mayor sobre la posibilidad o no de desarrollar actividad minera, o si se quiere, de convertir o no la sierra de Piura en un distrito minero (Bebbington, Connarty et al. 2007), del cual el proyecto minero en cuestión sería únicamente la cabeza de puente. Con esta consideración es más sencillo de entender el interés de profesionales y agentes ecologistas preocupados por el desarrollo productivo regional, por el impacto del proyecto sobre los recursos escasos, particularmente el agua, tanto por lo que sería consumido por las operaciones mineras como, y sobre todo, por el impacto que podría tener sobre los bosques de neblina y la generación del agua.

En el mismo plano está la preocupación por la conservación del medio ambiente en un ecosistema y suelos frágiles como los de la

2. Aún está pendiente el EIA que proporcione una aproximación más exacta del grado real de afectación señalado.

sierra de Piura, dadas las características de trabajo a tajo abierto que tendría la mina y la indeterminación y falta de información pública sobre las características de las operaciones y la ubicación de las canchas de relaves.³

Un tercer tema en cuestión, que ayuda a entender las acciones de varios de los actores comprometidos, es el destino futuro del área en cuestión, disputado por la minería, la expansión agrícola y la necesidad de un área de contención del área protegida Tabaconas Namballe. En la definición de este destino se ponen en juego una serie de consideraciones vinculadas a la autonomía de las localidades frente al gobierno regional y nacional, respecto de quién gobierna y quién decide el destino del territorio. Y en esta disputa entran en contacto fuerzas locales con poderes nacionales, grupos de inversionistas multinacionales y movimientos sociales globales, disputando todos el derecho de decidir el destino y el desarrollo deseable para las poblaciones locales.

En la base de esta indeterminación se halla la tensión entre los propietarios del suelo y del subsuelo, las comunidades y el Estado, y sobre todo, los derechos, privilegios y cuota de poder que le corresponde a cada uno de ellos. Pero además, el caso Majaz ilustra meridianamente el lugar que se le asigna y reconoce a la propia legislación del Estado y a su institucionalidad, en el marco de la necesidad de la inversión para el desarrollo minero frente a la necesidad de salvaguardar los derechos de los ciudadanos y su propiedad. Ello, a su vez, nos lleva a un plano quinto tema en cuestión: ¿cómo y entre quiénes se reparten los beneficios y los costos –o pérdidas– que genera la actividad minera?; tema que articula de manera diferenciada a las comunidades, las provincias, el gobierno regional y el Estado.

Por el desarrollo del conflicto, las posiciones de los actores y las estrategias que ponen en práctica, el caso Majaz ilustra tres temas adicionales. En primer lugar, aparece como un proceso de construcción temprana de una polarización absoluta que opone a dos bandos

3. El informe del Peru Support Group (Bebbington, Connarty y otros 2007) estima que los efectos contaminantes de la sola operación minera en Río Blanco aparentemente no serían muy grandes. Los recursos naturales estarían en riesgo no por la operación de Majaz, sino por la eventual generación de un distrito minero en la sierra de Piura.

aparentemente irreconciliables, formado cada uno por una diversidad de actores con intereses propios que confluyen en una serie de acciones comunes. Sin embargo, la polarización se “construye” por una serie de mecanismos cotidianos de producción de razones para el enfrentamiento que son factibles de análisis: la polarización parece requerir tanto de una serie de discursos antagónicos radicales como de la producción de microacciones que producen y agrandan las diferencias en las posiciones de los actores, proveyendo de más razones y motivos para estar en contra del oponente.

En segundo lugar, muestra las ambigüedades de los espacios y mecanismos de diálogo. El caso Majaz se caracteriza por la demanda constante de llamados al diálogo, que se opone a la dificultad para construir espacios e instancias para ello. Muestra dos intentos contrastados, aunque igualmente fallidos, en aparente búsqueda de solución al conflicto. Al parecer, los espacios de concertación son abordados estratégicamente por los actores como instrumentos para el logro de sus objetivos más que como espacios para solucionar las diferencias; los mediadores en el conflicto ilustran las dificultades que se enfrentan para tratar de ubicarse en una posición central además de implementar diversos mecanismos para la búsqueda del diálogo.

Finalmente, el caso muestra también los roles que cumplen los medios de comunicación en el proceso de construcción, mantenimiento, difusión y ampliación del conflicto. Ellos adoptan diversas posiciones en el proceso, cumpliendo voluntaria o involuntariamente funciones que van más allá de lo meramente informativo. Tienen un rol en la formación y difusión de opiniones y posiciones, y sobre todo transmiten y transportan el conflicto hacia otros escenarios.

Cinco etapas para el desarrollo de un conflicto

Para entender de manera ordenada el conflicto alrededor del proyecto Río Blanco, lo dividiremos en cinco grandes etapas, que nos permitirán presentar la problemática, los actores involucrados, así como sus estrategias y actores a lo largo del tiempo. La primera etapa corre entre 1994 y el año 2002, desde el descubrimiento del yacimiento hasta la obtención de los primeros permisos de exploración, que corresponde a los años de antecedentes no conflictivos del proyecto. La segunda etapa discurre entre los años 2002 y 2003; corresponde al proceso de

exploración y esbozo del proyecto minero, así como a los inicios de la articulación de la oposición a este en el ámbito local. El tercer momento, al que por sus repercusiones principales llamaremos la “etapa local” del conflicto, corresponde a los primeros desarrollos conflictivos del proyecto, que corren paralelos con los intentos de consolidar una base social regional a favor del proyecto de parte de la empresa y al proceso de concientización y sumatoria de alianzas entre los opositores al proyecto, entre enero de 2004 y julio de 2005. Una cuarta etapa, de ampliación de la arena del conflicto a escenarios nacionales y globales, hace entrar en el juego la constitución de alianzas, redes y conexiones, involucrando desde la legislación y las instituciones del Estado hasta los inversionistas extranjeros y otros actores translocales. Finalmente, se genera un escenario de polarización “ordenada” de los actores, organizado desde la centralización de la estrategia de oposición alrededor de la consulta popular y la vía legal, y del lado de los defensores del proyecto, caracterizado por la dilación, el amedrentamiento y el apoyo desde el aparato central del Estado, en el que por el momento nos encontramos.

De los inicios del proyecto a la constitución del archipiélago de actores locales

Los antecedentes del proyecto minero hoy conocido como Río Blanco se remontan a 1994, cuando Minera Coripacha S.A., subsidiaria de la compañía australiana Newcrest,⁴ descubre el yacimiento. Entre 1996 y 1998, Newcrest, en joint venture con Cyprus Amax de Estados Unidos, realiza 18 taladros de exploración. El 2 de julio de 1995 se constituye Minera Majaz, subsidiaria de Monterrico Metals, de capitales ingleses;⁵ en el año 2002, una serie de operaciones de fusión y ventas de acciones le otorgarían la totalidad de los derechos de exploración del yacimiento.⁶ En julio del mismo año, se constituye en Georgetown,

4. Ver www.rioblanco.com.pe/dp_historia.shtml

5. Según ficha 040335. Sociedades Contractuales del Registro Público de Minería. La compañía se inscribió con un capital de 8,405.00 nuevos soles.

6. En 1999, mientras Newcrest vendió la totalidad de sus acciones en Perú a Gitenes Exploraciones Inc., Cyprus Amex se fusionó con la Minera Phelps Dodge;

en Gran Cayman, la compañía Río Blanco Cooper Limited, con un capital de 50,000 dólares, con Ray Angus como su representante legal. El 28 de agosto, Minera Majaz presenta ante la Dirección General de Asuntos Ambientales la declaración jurada de sus proyectos de explotación Cirrosis I y II.⁷ El 26 de junio de 2003 se autoriza a Río Blanco Cooper Limited a adquirir el 100% de acciones de Minera Majaz, otorgándole autorización para operar dentro de los 50 mil km de frontera, sobre un territorio de 6,550.50 hectáreas, correspondiente a los ocho petitorios intitulados "cirrosis".⁸

El proyecto minero Río Blanco pretende explotar un gran yacimiento de cobre y molibdeno, bajo la modalidad de tajo abierto. Según estimaciones presentadas por sus gerentes, sólo en Henry's Hill se dispondría de un yacimiento de 1,257 millones de toneladas, lo que permitiría ingresos anuales aproximados de 500 millones de dólares. Se espera iniciar el desarrollo del proyecto en 2008 y la explotación dos años después.

Para inicios de 2003, Minera Majaz declaraba haber invertido 800,000 dólares, solicitando el 22 de enero la aprobación de la evaluación ambiental y presentando el 20 de febrero las publicaciones correspondientes en el diario oficial El Peruano. Con fecha 31 de marzo, la Dirección General de Asuntos Ambientales formula observaciones al proyecto y un plazo de 60 días para resolverlas; el 13 de mayo se subsanan las observaciones, menos la número 20,⁹ solicitándose un mes para resolverlas. El 25 de julio, la empresa presentó un acuerdo con la comunidad de Segunda y Cajas y un plan de acción con las

al año siguiente, Minera Phelps Dodge cedió su participación a Gitenes Exploraciones. En 2001, Gitenes exploraciones vendió a Monterrico Metals el 75% de las acciones, completándose la venta del 25% restante en 2002. Ver: www.rioblanco.com.pe/dp_historia.shtml

7. Declaraciones aprobadas por resolución directoral del 30 enero de 2003.
8. Decreto Supremo 023-2003 EM (26 junio de 2003), que declara el proyecto de "utilidad nacional" y autoriza la inversión minera dentro de los 50 km de la frontera Perú-Ecuador. La solicitud había sido cursada por la empresa el 10 de enero de 2003.
9. La observación número 20 se refería a informar y explicitar las estrategias de negociación para prevenir conflictos futuros.

comunidades.¹⁰ Finalmente, el 28 de noviembre se aprueba la evaluación ambiental.¹¹

Con la autorización formal del Ministerio de Energía y Minas, se inicia el proceso de difusión del proyecto ante la población, contando con la intermediación de personal del propio ministerio y de las empresas consultoras contratadas por la empresa minera para la elaboración del EIA. Contra lo esperado, las reuniones desarrolladas primero en Huancabamba, en Segunda y Cajas (agosto de 2003¹²), y luego en Ayabaca, en Yanta (enero de 2004¹³), generaron el rechazo de la población al desarrollo del proyecto.

La constitución del archipiélago de actores locales

Segunda y Cajas es una comunidad muy antigua. Durante la colonia fue una de las tres parcialidades mayores reunidas en el pueblo de Huancabamba, junto con Quispampa y Collana; posteriormente, se haría reconocer como comunidad campesina en 1949. En cambio, durante la colonia, Yanta formó parte de la hacienda San Bartolomé de los Olleros, la que se dividiría en cuatro propiedades a principios del siglo XIX. La hacienda Yanta, expropiada por la Reforma Agraria y adjudicada a un grupo campesino, sería reconocida como comunidad en 1983.

Se trata de dos comunidades grandes, tanto por su extensión como por su número de comuneros inscritos: Segunda y Cajas cuenta con 29,933 hectáreas y 2,500 comuneros inscritos, en tanto que Yanta, con 20,800 hectáreas, cuenta con cerca de 500 comuneros.¹⁴ En

10. Más adelante sumaría al expediente un acuerdo con la comunidad campesina de Yanta fechado el 17 de agosto.

11. Según Resolución Directoral RD 478-2003-EM/DGAA.

12. Los talleres convocados por el MEM, para informar a la población, se desarrollaron los días 17, 18, 19 y 23 de agosto en los caseríos de Rosarios Bajo, Sapalache, Cajas Shapaya y Nangalí.

13. El taller en Yanta se realizó en el caserío de Portachuelo, el 11 de enero, con presencia de representantes de Minera Majaz, la consultora Golder Associates, representantes de Ayabaca, el párroco y dirigentes del Frente de Defensa de Tambogrande.

14. Las cifras de comuneros son referenciales; ninguna de las dos comunidades cuenta con un padrón actualizado y exacto de comuneros inscritos.

ambos casos se trata de comunidades situadas en terrenos de baja altura, entre 1,500 y 2,500 msnm, en zonas cálidas, y que aún cuentan con terrenos comunales no ocupados que permiten la colonización y apertura de nuevos terrenos dentro de sus linderos. Sus dirigencias otorgaron tímidas autorizaciones a los funcionarios de Minera Majaz, y por ello fueron duramente cuestionadas en el interior de sus respectivas asambleas comunales, revocándose dichas autorizaciones en asambleas anteriores. Si estos cambios de opinión y de decisión en comunidades campesinas de la zona no son inhabituales (Diez 1999), sí lo es la fuerza y la radicalidad con la que fue defendida y expresada la voluntad comunitaria contraria a los permisos. Ello sólo se explica por la presencia de las rondas campesinas.

Ambas comunidades cuentan con rondas campesinas creadas en la primera mitad de los años ochenta, en el siglo pasado. Las rondas de Segunda y Cajas, agrupadas en la central de Cajas Shapaya, son de las más importantes y numerosas de la sierra de Huancabamba, y, sobre todo, se ubican en un núcleo importante de articulación del movimiento rondero, pues Huancabamba –desde la central de Huancacarpa Alto– cumplió un rol sumamente importante en la centralización y la difusión de las rondas en todo el conjunto de la sierra sur de Piura (Huber 1995), y actualmente es sede de al menos tres organizaciones ronderiles. Del lado de Ayabaca, Yanta es una de las bases más importantes de la poderosa central de Hualcuy, centro de irradiación de las rondas de la zona norte; adicionalmente, y a diferencia de Huancabamba, la zona de Ayabaca tiene una larga historia de centralización de comunidades campesinas, que actualmente tiene su expresión en la Liga Agraria de Ayabaca y en la federación de comunidades de la provincia. Rondas y federaciones tienen una dilatada historia de vinculaciones, si no partidarias, sí políticas, de inspiración izquierdista y una extensa historia de luchas de reivindicación (Diez 1999). En el marco del inicio de las operaciones de la empresa minera, el cuestionamiento de las dirigencias comunales –y también de algunos dirigentes de federaciones¹⁵– terminaría por su relevo por presidentes “ronderos”, tanto en las comunidades como en la Federación

15. Es el caso de Neftali Guerrero y Eladio Paz, destituidos de la Liga Agraria de Ayabaca por ser considerados a favor y simpatizantes de la empresa minera.

de Comunidades de Ayabaca;¹⁶ en el proceso, los dirigentes de las centrales ronderas de Huancabamba,¹⁷ que estaban siendo cuestionados antes del conflicto, salieron reelectos y fortalecidos.

Parte de la oposición al proyecto provino también de los municipios. Principalmente en Ayabaca, el alcalde por Somos Perú, Práxedes Llacsahuanga, que saliera electo por su importante ascendente sobre la población rural, se manifestó tempranamente en contra de la actividad minera; en Huancabamba, el alcalde Valentín Quevedo, sin pronunciarse terminantemente contra la empresa, contaba con parte de sus regidores decididamente en contra.

La oposición al proyecto minero se alimentó considerablemente de la experiencia de Tambogrande y de los grupos ecologistas surgidos en el proceso. Hacia julio de 2003, jóvenes ecologistas vinculados a Factor Tierra se reúnen en Huancabamba y lanzan una alerta sobre los peligros de la actividad minera en la zona; en las reuniones, coordinadas por el MEM, estaban también presentes representantes del Frente de Defensa de Tambogrande. Así, entre las reuniones programadas en Huancabamba y Ayabaca, entre agosto de 2003 y enero de 2004, se generan localmente una serie de visitas y reuniones entre dirigentes locales ronderos y comuneros, alcaldes y regidores y representantes de movimientos ambientalistas, creándose los Frentes de Defensa del Medio Ambiente en Ayabaca y Huancabamba.¹⁸ Es en

16. Ascienden así al cargo Alfonso Melendrez en Segunda y Cajas, Senecio López en Yanta y Magdiel Carrión en la Federación de Comunidades de Ayabaca. La contienda electoral de fines de 2004 fue bastante disputada, particularmente en Segunda y Cajas, en donde dos de los candidatos llegaron a hacer propaganda radial. Aunque el resultado electoral fue mayoritario, hubo, al menos en Segunda y Cajas, la postulación de un candidato sindicado como pro aprista, y por lo tanto sospechoso de estar a favor de la empresa. En el desarrollo del conflicto, la presión de las rondas y las comunidades llegó a cuestionar y generar una dirigencia paralela en la comunidad de Quispampa, cuya dirigencia se había pronunciado a favor de un diálogo con la empresa minera.

17. Se asientan en Huancabamba la Dirección Nacional de Rondas Campesinas y el Comité Ejecutivo Provincial de Rondas.

18. Ambos presididos por profesores cercanos al movimiento rondero, y en el caso de Ayabaca, del entorno del alcalde provincial: Ramiro Ibáñez en Huancabamba y Mario Tabra en Ayabaca. Además del Frente de Defensa, en Huancabamba se nombra a Benito Guarnizo, regidor opuesto al proyecto, como presidente del Comité de Lucha del Medio Ambiente.

este contexto que el municipio de Huancabamba emite una ordenanza en la que declara la intangibilidad de los bosques de Carmen de la Frontera y que la comunidad de Yanta, en asamblea general, revierta el permiso otorgado por su dirigencia.¹⁹

Hacia comienzos de 2004 se contaba con un proyecto minero en proceso y con una población organizada decididamente opuesta al proyecto.

El estallido o entre las demandas por diálogo y las manifestaciones locales del conflicto

Esta tercera etapa, que llamamos local, propiamente la del estallido del conflicto, se abre y se cierra con las dos marchas al campamento de Majaz y sus consecuencias inmediatas.

Como primera acción coordinada de envergadura de oposición al proyecto, en asamblea en Cajas Shapaya²⁰ se aprueba una marcha al campamento minero, en Henry's Hill. La marcha fue promovida por una serie de autoridades de la provincia y en particular por los dirigentes de las centrales de rondas. Ante el anuncio de la marcha, representantes de los ministerios de Energía y Minas (Felipe Quea) y del Interior (Sandra Castro) se reunieron el 15 de abril con autoridades de Huancabamba, representantes de rondas campesinas y de las comunidades de Segunda y Cajas y Quispampa, para disuadirlos de la movilización, proponiéndoles la creación de una comisión de monitoreo ciudadano del proyecto, lo que no fue aceptado.

La marcha por la recuperación del territorio comunal se desarrolló entre el 20 y el 22 de abril. Con destino al campamento de Majaz, se movilizó un número no determinado de comuneros mayoritariamente de Huancabamba, aunque asistió también cierto número de

19. En Segunda y Cajas la revocatoria antecedió a las reuniones organizadas por el MEM y a la alerta ecologista de julio, acordándose la reversión el 18 de mayo de 2003.

20. Acta de asamblea de la comunidad de Segunda y Cajas, 8 de abril de 2004. El acta incluye la solicitud de apoyo a las autoridades municipales y otras autoridades locales, así como una serie de multas y castigos para los que no se plieguen. Se indica que se procederá a dar un ultimátum a Minera Majaz para que se retiren antes del 20 o si no se procederá con el desalojo. Se prohíbe también cualquier vínculo con la minera, con pena de "disciplina rondera" al comunero que incumpla con la disposición.

comuneros y ronderos de Ayabaca. Se produce un enfrentamiento con las fuerzas del orden, durante los cuales muere por el impacto de una bomba lacrimógena el comunero Remberto Herrera Racho; los comuneros se repliegan tras la intervención de una comisión del Ministerio del Interior y del MEM.²¹ Como consecuencia del hecho, en mayo se abre proceso judicial a 23 dirigentes, por responsabilidad en los hechos. Paralelamente, los obispos de Piura, San Ignacio y Chulucanas, como respuesta a los sucesos y dados los antecedentes de Tambogrande, declaran en mayo la “intangibilidad” de sus diócesis para el desarrollo de proyectos mineros.

Tras la marcha, los sucesos empiezan a correr según dos procesos paralelos: de un lado, acciones de hostigamiento y de agresión mutua entre defensores y detractores del proyecto minero; del otro, intentos institucionales por generar un espacio público de diálogo y concertación. El primero corresponde a los escenarios locales y el segundo a un escenario más bien regional.

En junio, se produce un primer incidente en Yanta: una comitiva de dirigentes campesinos de la provincia de Ayabaca, auspiciados por la empresa, son detenidos por las rondas por pretender distribuir cuadernos en la comunidad, procediéndose a quemar públicamente el material. Acusados de parcialidad con la empresa, dos dirigentes provinciales fueron destituidos de sus cargos. El 7 de julio, ronderos de Huancabamba bloquean el acceso a Carmen de la Frontera, aduciendo que es una medida de lucha contra el abigeato y la tala ilegal. El 14 de julio, desde el distrito de Pacaipampa se organiza en Piura una marcha en defensa de los páramos. Sin embargo, el escenario local y regional estaría secuencialmente marcado por tres eventos mayores: las disputas entre periodistas y rondas en Huancabamba, la “detención” –o el “secuestro”, según el punto de vista– de trabajadores de Minera Majaz por parte de ronderos y las acusaciones de narcotráfico contra militantes ambientalistas.

El 27 de diciembre, dirigentes ronderos capturan a Duber Mau-reola, locutor de Radio Centinela en Huancabamba, para “someterlo a disciplina” según los códigos de la justicia de las rondas, acusado de

21. La noticia del enfrentamiento circuló principalmente en Piura, por Radio Cutivalú y los diarios El Correo, El Tiempo y El Regional.

traición a la comunidad y parcialidad a favor de la empresa minera y de haber instigado un ataque a Radio Difusora (de Federico Ibáñez, presidente del Frente de Defensa) en noviembre. El castigo había sido acordado en asamblea de rondas el 20 de diciembre. Maureola permanecería capturado y desaparecido por tres días. En el ínterin, ronderos favorables a Maureola detienen a Ibáñez y a una de sus colaboradoras, acusándolos como responsables; luego los entregan a la policía, donde permanecen detenidos por “autoría intelectual”.

Se multiplican en Huancabamba los llamados al diálogo. El prefecto convoca a una reunión en la que participa buena parte de las organizaciones locales, creándose una comisión. El obispo solicita la intervención de la Defensoría del Pueblo. Finalmente, antes de la intervención de terceros, Maureola es liberado por un comité de rondas que al parecer no estaba de acuerdo con el castigo.

Estas disputas se inscriben en el centro del conflicto en el ámbito local y responden por un lado a las múltiples tensiones y disputas por la hegemonía y la centralidad acumuladas entre facciones en la organización rondera de la provincia y su interconexión con agentes e intermediarios políticos locales. Por el otro lado, muestran la importancia de los medios radiales para la construcción y mantenimiento de tensiones, como fuente de información orientada, de propaganda y de formación de la opinión pública; en suma, las radios locales son los principales medios para generar adhesión y movilizar política y gremialmente a la población, y para generar convencimientos que se transforman en sentido común, en el desarrollo de las acciones. En Huancabamba, las radios prácticamente no hablaban de otros temas. Centinela, Difusora, Campesina y La Voz de las Huaringas han sido los principales escenarios de las disputas y propalación de propaganda y opinión sobre el caso Majaz, divulgándose por su intermedio las bondades y conveniencia del proyecto según la empresa y sus defensores locales (como Maureola), así como sus posibles y terribles consecuencias –particularmente ambientales, defendiendo los páramos– según sus opositores (como Ibáñez). Por la radio se expresaron las campañas electorales de los tres candidatos a la presidencia de la central de rondas campesinas de Segunda y Cajas hacia fines de 2004, y podríamos multiplicar los ejemplos. Los mensajes, en el contexto de las disputas y diferencias de posición, son absolutamente radicales y sin concesiones a las posiciones contrarias.

Del lado de Ayabaca, el 28 de febrero los ronderos de Yanta retienen por algunas horas un vehículo de Minera Majaz y a sus ocupantes; posteriormente, estos declararán haber sido detenidos y flagelados por la ronda, acusación que será propalada a nivel nacional en el mes de marzo por el primer ministro Pedro Pablo Kuczynski. Esta será la primera de una serie de agresiones y acusaciones entre los comuneros y rondas de Yanta, trabajadores de la empresa –por lo general de la propia comunidad–, la Policía Nacional y las fuerzas de seguridad.

Estos acontecimientos, que se sucederán permanentemente desde 2005 y prácticamente hasta la fecha, muestran el manejo de códigos de defensa de derechos diferenciados entre la empresa y la comunidad campesina. Del lado de la empresa –y del Estado– están en juego la libertad de contratación y de trabajo, así como el derecho de circulación por el territorio que tiene todo ciudadano peruano. Desde la óptica de la comunidad, lo que se disputa es el derecho de defensa del territorio comunal, que incluye el control de la circulación por este, y el respeto a la voluntad comunal mayoritaria que desde el rechazo al proyecto minero determinó que no se tendría ningún tipo de trato (incluido el laboral) con la empresa. La estrategia de las comunidades se completa, en la zona ayabaquina, con una serie de declaraciones y marchas en defensa del medio ambiente –como la del 14 de julio de 2005, cuando pobladores de Pacaipampa marchan a Piura, en defensa de los páramos.

Hacia fines de julio, tras la detención de un comunero a quien se le encuentran plantas de amapola, se acusa por complicidad a Fidel Torres, uno de los principales impulsores de la lucha ambientalista y la defensa de los páramos en Piura; ello provoca la reacción y circulación de un comunicado de intelectuales, profesionales y sociedad civil en general en su defensa. Estos hechos ilustran un componente adicional en los argumentos esgrimidos por algunos de los agentes locales para defender u oponerse al proyecto minero: las múltiples acusaciones y acciones supuestamente vinculadas a la presencia del narcotráfico. Hace décadas que la sierra de Piura ha sido sindicada como lugar de tránsito para el tráfico internacional de estupefacientes, principalmente de pasta básica de cocaína. En los últimos años, se presume que la zona habría dejado de ser únicamente lugar de tránsito para dedicarse a la producción, cambiando la coca por la amapola. Ciertamente, en los últimos tres años, hemos registrado al menos una decena de

asesinatos en la sierra de Piura, supuestamente ajustes de cuentas, entre ellos el de dos participantes de la Mesa de Concertación del Proyecto Río Blanco.²² A ello se le puede sumar la veintena de noticias promedio anuales, de personas detenidas transportando droga en la zona de Ayabaca. Aun cuando entre murmuraciones se habla de la participación oculta de intereses vinculados al narcotráfico detrás de la oposición al proyecto minero, no hay ninguna evidencia contundente y fidedigna que corrobore la información.

Del lado institucional, el gobierno regional se preocupa por la situación y busca encontrar una salida que eventualmente le permita solucionar los conflictos generados y contribuir a que pueda hacerse realidad un proyecto que significaría sin duda beneficios económicos para la región. El 5 de mayo, se crean dos comisiones para encargarse del problema. Inspirados por el caso Tambogrande –algunos de los miembros de la comisión habían participado en la oposición al proyecto de Manhattan Minerals–, se diseña un modelo de concertación que combine un foro público de discusión con una serie de “mesas técnicas especializadas” (MTE).²³ En julio, a instancias del gobierno regional, se instala la Mesa de Concertación del Proyecto Río Blanco (MC), que convoca a organizaciones e instituciones de las dos provincias (alcaldías y comunidades), además de la empresa y la Iglesia. La finalidad del dispositivo era proveer información y facilitar la participación de la población organizada en la supervisión del Estudio de Impacto Ambiental, que determinaría, técnicamente, la pertinencia o no de desarrollar un proyecto minero en las serranías de Piura. Hacia septiembre de 2004, se encarga el monitoreo de la MC y la organización

22. El hecho ocurrió en noviembre de 2004. Ambos dirigentes (Neptalí Guerrero, de la comunidad de Socchabamba, y Eladio Paz, de Sapillica) fueron asesinados en un hotel de Ayabaca. Ambos participaban de las Mesa de Concertación y se contaban entre los detractores del alcalde provincial de Ayabaca, al que vinculaban al narcotráfico.

23. La idea era que las mesas técnicas funcionaran de manera semejante a la mesa que se formó para apoyar al Frente de Defensa en el caso Tambogrande. Se determinó que las cuatro mesas técnicas generadas (EIA Social, EIA Ambiental, Comunicaciones y Desarrollo) funcionaran paralela y complementariamente a la MC. Los vínculos con la MC quedaron a cargo de los responsables del CARC-PUCP, en tanto que las mesas técnicas fueron encargadas a una serie de equipos conformados por docentes de la PUCP y profesionales de Piura, seleccionados por concurso abierto (Anchante y Guzmán Barrón 2005).

de las mesas técnicas al Centro de Análisis y Resolución de Conflictos de la Universidad Católica (CARC-PUCP).

Entre octubre de 2004 y julio de 2005, se suceden las reuniones de la MC y de las MTE, de acuerdo a su doble dinámica. Por un lado, la MC, reuniendo a un complejo y variable universo de actores regionales; del otro, las MTE, organizando reuniones y talleres con actores locales.²⁴ La MC se reunió en total en siete oportunidades, desde la primera sesión preparatoria en Huancabamba; las mesas técnicas completaron cuatro sesiones, suspendiéndose por acuerdo con los dirigentes comunales la quinta reunión programada para julio de 2005. El mecanismo tuvo una serie de limitaciones: el asambleísmo de la MC, que se convirtió en un espacio mediatizado y centralizado, informando y ocupándose de temas generales, pero sin lograr legitimidad ni llegar a quienes se oponían al proyecto y se autoexcluyeron del proceso por considerarlo parcializado.

Por su parte, las mesas técnicas, aunque más cercanas a los escenarios locales, se vieron afectadas por esta suposición, por lo que se ensayaron una serie de mecanismos de acercamiento, incluida la apertura de una oficina del CARC-PUCP en Huancabamba, visitas a los caseríos cercanos al proyecto y conversaciones cerradas con los dirigentes de las rondas y comunidades de Huancabamba. En ambos casos, el carácter público de las instancias de concertación no ayudó al logro de los objetivos fijados. El ensayo de concertación funcionó paralelamente a acciones de posicionamiento y agresión entre los actores involucrados; sin logros significativos, fue desbordada por el desarrollo de los acontecimientos posteriores: la marcha de fines de julio de 2005, el enfrentamiento entre ronderos y policías, las movilizaciones y bloqueos de vías y la guerra mediática que sucedió a los acontecimientos.

La Mesa de Concertación dejó simplemente de sesionar y se desactivaron las mesas técnicas. La oficina del CARC-PUCP en Huancabamba pasó a ser considerada como parte de la presencia institucional de la universidad en la zona, avocándose a la organización de talleres y cursos de capacitación.

24. Es de señalar que tras comenzar en las dos provincias piuranas involucradas, y tras la oposición cerrada de las dirigencias campesinas de Ayabaca, el trabajo de las MTE se orientó principalmente al área de Huancabamba.

Cuadro 2**PRINCIPALES EVENTOS Y REUNIONES DE LA MESA DE CONCERTACIÓN DEL PROYECTO RÍO BLANCO**

FECHAS	TIPO DE REUNIÓN	LUGAR
14 de julio de 2004	Audiencia pública	Huancabamba
23 de julio de 2004	I sesión, MC	Chulucanas (local municipal)
16 de agosto de 2004	II sesión, MC	Ayabaca (hotel Samanga)
6 de septiembre de 2004	III sesión, MC	Piura
1 de octubre de 2004	IV sesión, MC	Piura
29 de noviembre de 2004	V sesión, MC	Piura
17-19 de diciembre de 2004	Coordinación para mesas técnicas	Ayabaca y Huancabamba
8 de enero de 2005	Primera reunión de mesas técnicas	Portachuelo (local comunal) Sapalache (municipio) Huancabamba (local comunal)
20 de febrero de 2005	Reunión de difusión, mesas técnicas	Cajas Shapaya (local comunal)
24 de febrero de 2005	VI sesión, MC	Piura (auditorio del gobierno regional)
10 de abril de 2005	Segunda reunión de mesas técnicas	Huancabamba (CEO Juan B. Lipuma)
23 de abril de 2005	Taller de periodismo	Huancabamba
15 de mayo de 2005	Tercera reunión de mesas técnicas	Huancabamba (CEO Juan B. Lipuma)
12 de junio de 2005	Cuarta reunión de mesas técnicas	Huancabamba (CEO Juan B. Lipuma)
1 de julio de 2005	Reunión con dirigentes ronderos	Chulucanas (obispado)
10 de julio de 2005	Suspensión de quinta mesa técnica a solicitud de autoridades comunales Reunión de información	Sapalache
19 de julio de 2005	VII sesión, MC	Piura
24 de julio de 2005	Taller de capacitación	Piura (UNP)

Fuente: Informes y actas de reuniones y noticias regionales varias

La globalización del conflicto en los escenarios nacional (legales) e internacional (mediáticos)

En la última reunión de la MC se anunció que las rondas y comunidades de Ayabaca se hallaban preparando una marcha al campamento para finales de julio de 2005. Las preconcentraciones se inician a partir del 26 de julio y la marcha se inicia cautelosamente al día siguiente.²⁵ En el ínterin, el viceministro de Energía y Minas convoca a una comisión de diálogo, invitando para ello a la Iglesia católica, a Oxfam y a un representante de CONACAMI, sin éxito; los comuneros movilizados se enfrentan a la policía apostada en el campamento el primero de agosto, con el balance de un comunero muerto, cinco heridos y 32 detenidos.

La movilización al campamento fue sólo uno de los componentes de una movilización general que involucró el desarrollo de paros y movilizaciones en la sierra de Piura, en Jaén y San Ignacio, produciéndose bloqueos en las vías de acceso a la costa y al interior, así como a las instalaciones del aeropuerto de Jaén. En Huancaabamba y Ayabaca, los bloqueos de vías y movilizaciones se mantuvieron a lo largo de una semana, hasta el 8 de agosto. En pleno desarrollo de los acontecimientos, una nueva comisión de diálogo ensaya conversar con la población movilizada, lo que se concreta recién el 3 de agosto, en la parroquia de San Ignacio.

Todo el desarrollo de los acontecimientos fue registrado y difundido por la prensa regional y las emisoras radiales locales. Incluso se llegó a emitir un reporte en directo, desde el campamento, durante el enfrentamiento con la policía. Paralelamente, se propalaron una serie de comunicados de instituciones y organizaciones regionales y nacionales, incluidos programas periodísticos, entre los que destacó una emisión del programa Panorama, en el que se responsabilizaba de los acontecimientos a los obispos de Chulucanas y Jaén, sindicados como cabecillas de una “red del terror”. Los sucesos regionales se vieron entonces complementados por los enfrentamientos mediáticos

25. La prensa local seguía los acontecimientos. Noticias del 27 y 28 de julio señalaban que el control aéreo policial no había detectado movilización en la zona (El Correo, Piura).

entre las partes en conflicto, que se prolongaría una semana más que los sucesos en la sierra norte.

El 17 de agosto se realiza una reunión de diálogo en Piura en la que participan el gobierno regional, la Iglesia católica, el Ministerio de Energía y Minas, la Defensoría del Pueblo, representantes de la empresa minera y de los ronderos. Al día siguiente se desarrolla un nuevo paro en Huancabamba, con bloqueo de vías. El 24 de septiembre, tras una reunión cerrada en Piura entre los alcaldes de las provincias y distritos involucrados, las comunidades y las rondas y los Frentes de Defensa, miembros de CONACAMI y otros activistas, se crea el Frente por el Desarrollo Sostenible de la Frontera Norte (FDSFN).

Desde entonces, los sucesos referidos al conflicto alrededor del proyecto Río Blanco correrán por cuatro cauces paralelos, desencadenados desde los sucesos generados por la segunda marcha al campamento: (1) los ensayos de negociación directa promovidos por el MEM, (2) el proceso de consolidación del FDSFN y sus estrategia para lograr la retirada de la empresa y el archivamiento del proyecto, (3) los desarrollos mediáticos y globales del conflicto y (4) los cambios en la estrategia de la empresa en su búsqueda por la licencia social. Estas cuatro líneas de desarrollo de los acontecimientos evolucionan en paralelo y con la multiplicación de pequeñas acciones de aproximación o de enfrentamiento entre trabajadores de la empresa y población simpatizante con el proyecto por un lado, y opositores ronderos, campesinos y municipios, por el otro. Entre sus primeras acciones se convoca a un paro y marcha el 28 de septiembre en las provincias de la sierra y el 29 en Piura.

Tras los sucesos de la segunda marcha, la consecuente movilización y los frustrados intentos de diálogo entre los ronderos y la comisión formada para el diálogo, se abre un período de acusaciones mutuas en el marco de los continuos y también mutuos requerimientos de diálogo, tanto desde la sociedad civil como desde el MEM. A lo largo de septiembre de 2005 se frustran al menos dos intentos por establecer una comisión de alto nivel para tratar el “problema de Majaz”, pues los dirigentes exigen conversar directamente con el ministro. Sin embargo, a instancias de ambas partes, los integrantes del FDSFN conceden una reunión con los representantes del MEM, para generar un espacio de diálogo institucionalizado entre los integrantes del Frente y los representantes del ministerio. La reunión preparatoria estuvo

marcada por las declaraciones previas y acusaciones mutuas entre los participantes, reclamando unos la suspensión de actividades en Majaz como condición para el diálogo, en tanto que el MEM exigía un deslinde público del FDSFN con el narcotráfico y el terrorismo. Tras los desencuentros iniciales, se acuerda la instalación del Comité de Diálogo (CD). El CD sesiona accidentada e irregularmente, con continuos cambios de fechas, lográndose reunir en dos oportunidades, acordándose la constitución de una misión de la Defensoría del Pueblo para constatar in situ los sucesos durante y tras la marcha al campamento de finales de julio. Finalmente, hacia finales de mayo 2006 el MEM anuncia su retiro del proceso de diálogo.

En el proceso, el FDSFN se consolida contando con la asesoría técnica y el soporte económico de la Red Muqui.²⁶ Su estrategia inicial se centraba aparentemente en dos tipos de agendas: por un lado la negociación directa con el MEM en el CD, al que llevaban una propuesta “no negociable” por el retiro de la empresa de la zona de Río Blanco; y por el otro, generando y desarrollando acciones de capacitación y concientización, iniciando el camino para la implementación de una consulta popular de la misma manera como se realizó en el caso Tambogrande.²⁷ Como parte de esta estrategia, se organiza una serie de foros públicos, en Huancabamba (12 de marzo de 2006), Ayabaca (29 de marzo) y Piura (16 de junio).

A raíz de la intervención de la Defensoría del Pueblo, y en el marco de la colaboración con la Red Muqui, el FDSFN enfila su atención hacia la legalidad de la autorización de operaciones de Monterrico Metals, anotando una serie de irregularidades e imprecisiones en los decretos que autorizan la operación, y sobre todo por la omisión de la autorización expresa de las comunidades propietarias del suelo, reafirmada por acuerdo de los dos tercios de la asamblea comunal (Aste 2006 y CooperAcción 2007). Tras esta constatación, la estrategia del FDSFN se centrará en la atención a tres grandes frentes: la demostración de la ilegalidad de la presencia de MM en la zona de Río Blanco,

26. Consorcio de ONG formado en el contexto del Frente de Tambogrande, al que brindó asesoría técnica.

27. Los llamados a una consulta popular fueron hechos públicos por algunos actores locales desde finales de 2004. En 2005, tras la marcha al campamento, las voces reclamándola se hacen cada vez más frecuentes.

el proceso de afirmación e implementación de la consulta popular y el desarrollo de una campaña nacional e internacional de soporte a las reivindicaciones de los ronderos y comuneros.

Las dos primeras acciones corren paralelas y se apoyan sobre dos informes emitidos por la Defensoría del Pueblo –el segundo a solicitud del Congreso de la República–, que, constatando las irregularidades en la obtención de autorizaciones por parte de la empresa, cuestiona la legalidad de sus operaciones. Ante ello, el MEM responde admitiendo la existencia de algunos vicios procesales, pero reiterando la legalidad de las operaciones de Monterrico Metals. Por su parte, y ante las imputaciones de ilegalidad, la empresa reitera sus derechos legales sobre el proyecto aduciendo no sólo la autorización del ministerio y la evaluación ambiental, sino también la autorización de las comunidades de Segunda y Cajas y Yanta, sobre todo una autorización otorgada por las comunidades para los primeros trabajos de exploración a Minera Coripacha, la cual consideran transmisible con los derechos de exploración, colocando el diferendo en el ámbito de la interpretación legal.²⁸ La disputa entre las dos agencias del Estado sobre la legalidad de los permisos concedidos ilustra la posición estatal dominante: la supremacía de la lógica promocional de la inversión sobre la del respeto de la legalidad y a las normas; adicionalmente, la sucesión de errores en la promulgación de decretos supremos muestra por otro lado la ineficiencia y el poco profesionalismo de las oficinas del MEM encargadas del tema.

Aunque, a pesar de ello, el FDSFN, así como las organizaciones que lo apoyan desde la Red Muqui, insisten en la búsqueda de una solución por la vía legal,²⁹ no descuidan el procedimiento que terminaría inclinando la balanza a favor de la sociedad civil en el caso Tambogrande: la consulta popular. Esbozada como una oportunidad al inicio del conflicto, aparece reiteradamente en las declaraciones de los miembros del Frente y de la Red Muqui, hasta que se oficializa su convocatoria el 19 de febrero de 2007, nombrándose una comisión en-

28. Ver comunicado de Monterrico Metals del 22 de enero de 2007 y documento de respuesta al informe del Peru Support Group (mayo de 2007).

29. En consecuencia, la comunidad campesina de Yanta ha iniciado un procedimiento civil judicial, solicitando la constatación por la Fiscalía Pública de la ocupación ilegal de sus tierras.

cargada del proceso. Hasta mayo de 2007, en paralelo a la búsqueda de financiamiento y la organización del proceso, en Piura se elevan voces que empiezan a reclamar sobre una consulta más regional, en alternativa a la consulta local propuesta por el Frente.

Por otro lado, el FDSFN desarrolla una campaña constante de información a la opinión pública nacional sobre los sucesos en Río Blanco, la cual se complementa, en el ámbito internacional, con la gira europea de Nicanor Alvarado, de la Vicaría de Solidaridad de Jaén, para difundir las razones de la oposición del Frente al proyecto minero; sus desplazamientos son seguidos por los representantes de la empresa, que se presentan en los mismos foros.

Este viaje del “embajador” del Frente marca el inicio de las campañas internacionales de visibilización y disputa por el proyecto Río Blanco. En mayo de 2006, la organización internacional CATAPA elabora un dossier sobre el caso; en julio se suma FIAN Internacional iniciando una campaña para solicitar a los inversionistas que no participen en el proyecto Río Blanco. A estas acciones se sumaría en noviembre la misión del Peru Support Group, enviada para constatar las discrepancias entre las afirmaciones públicas de los funcionarios de Monterrico Metals en diversos escenarios. Su informe es presentado en el Parlamento británico el 27 de marzo y luego publicado y difundido en Lima y Piura.³⁰ En abril, activistas europeos organizan protestas ante la sede de Monterrico Metals en Londres y promueven una campaña internacional de firmas contra el proyecto Río Blanco. Los principales temas sobre los que se concentra la protesta son el respeto a la libre determinación de los pueblos de Piura por defender su territorio y los posibles efectos ambientales de la explotación minera a tajo abierto en un ecosistema frágil como la sierra de Piura.

Del lado de la empresa, luego de la segunda movilización, se ensayan al menos dos estrategias de signo contrario, pero con el objetivo manifiesto de sacar adelante el proyecto. La primera estrategia, que se implementa desde la segunda mitad de 2005 hasta mediados

30. Paralelamente a su publicación en Londres circuló una versión traducida de su resumen ejecutivo, dando lugar a una serie de comunicados del FDSFN en defensa de sus argumentos. El informe también recibió una respuesta, por escrito, de la empresa, difundida en los mismos foros públicos en los que se presentó el informe.

de 2006,³¹ parece haberse fundado en una suerte de “visibilización” y generación de procesos de acumulación de fuerzas de parte de la empresa, incluyendo la realización de eventos de divulgación del proyecto, la generación de instancias y organizaciones de base favorables a este y la agresión pública a las fuerzas y organizaciones contrarias al proyecto. El 8 de noviembre, los partidarios de la empresa realizan en Huancabamba un primer Foro Hacia el Desarrollo Sostenible, durante el cual denuncian presiones de dirigentes antimineros. El 13 de mayo de 2006, se organiza una marcha por la paz organizada por el Frente de Defensa del Desarrollo Sostenible de Huancabamba, constituido por los Comités de Desarrollo generados por la empresa en caseríos de la comunidad de Segunda y Cajas. La empresa se apoya sobre los Comités para el Desarrollo, de pequeñas obras locales y para el enganche de mano de obra, además de organizar pasantías a otras regiones para mostrar la convivencia de la agricultura con la actividad minera.

Un momento álgido en dicha estrategia fue el enfrentamiento y la persecución callejera e intento de secuestro de los expositores del Foro Ambientalista realizado en Huancabamba por el FDSFN, el 12 de marzo de 2006. Como parte de la misma estrategia, MM abrió una oficina en Ayabaca e implementó un programa radial local con base en Huancabamba. En balance, esta estrategia terminará polarizando aún más las ya tensas relaciones en los espacios adyacentes a el área del campamento, aumentando la sensación de inestabilidad en la zona.

La segunda estrategia, entre mediados de 2006 y hasta abril de 2007, hará énfasis en dos grandes ámbitos: en el escenario nacional, se desarrollará una agresiva campaña mediática y política, buscado generar opinión pública favorable al proyecto, al mismo tiempo que se cambian las modalidades de aproximación a las comunidades locales y las rondas de la zona. El proyecto empieza a publicitarse en ámbitos políticos y en los principales medios de comunicación nacional. Para ello se nombra como gerente general a Richad Ralph, ex embajador británico en Lima y buen conocedor del país, quien inicia una larga serie de presentaciones públicas y reuniones con las principales personalidades políticas del país. Mientras tanto, del lado de las relaciones

31. Corresponde al período en el que Raúl Urbina se hace cargo de la gerencia de relaciones comunitarias.

comunitarias, la empresa hace público un comunicado lamentando los errores en el pasado y prometiendo la implementación de una política de acercamiento y diálogo con la población.³² Ello supondría la atención a algunos reclamos, como la suspensión de los juicios entablados contra los responsables de las marchas al campamento y el apoyo a los acusados en los que ya se iniciaron, además de una ronda de conversaciones con autoridades políticas y comunales locales. Es recién en este período que se empieza a elaborar un plan y estrategia de desarrollo y relacionamiento con las comunidades locales.

En el ámbito local, las dirigencias ronderas mantienen su posición de oposición al proyecto continuando las acciones de castigo ronderil a los comuneros que se aventuran a trabajar para la empresa (21 de diciembre de 2006, 20 de febrero de 2007), organizando además dos marchas para exigir el cierre de la oficina de la empresa en Ayabaca (23 de abril, 11 de mayo de 2006). Particularmente importante es la campaña de desactivación de los comités generados por la empresa, que se ha ido implementando sostenidamente y que ha supuesto la destrucción de algunos viveros creados como parte de las acciones de promoción del desarrollo local, lo que ha implicado en algunos casos el enfrentamiento entre comuneros y trabajadores de estos (5 de abril, 16 de abril, 17 de mayo de 2006).

El estado actual del conflicto. ¿De la consulta popular...
a la mediación o al proyecto especial?

El momento actual del conflicto está marcado por un nuevo escenario de polarización que de un lado coincide con el cambio de dueños de la empresa, la desactivación de su equipo de relaciones comunitarias y cambios en las estrategias de relacionamiento con la población, y del otro con el encauzamiento de la oposición al proyecto por la vía de la realización de una consulta popular y la elevación de propuestas de

32. El cambio en la estrategia supuso el alejamiento de Urbina de la gerencia de relaciones comunitarias, siendo reemplazado por Virginia Montoya, antropóloga con experiencia en la negociación con poblaciones en el caso Camisea. Con ella, entra a la empresa un nuevo equipo de relaciones comunitarias.

desarrollo local excluyentes de la actividad minera, que mantiene aún el destino del proyecto en la incertidumbre.

En los primeros meses de 2007, se concreta la venta primero del 50.2% de las acciones de MM a la compañía semiestatal china Zijin Consortium,³³ con posibilidad y ofertas para controlar hasta el 89.9%.³⁴ En junio, el Estado otorga a la empresa un convenio de estabilidad jurídica, refrendando su voluntad de apoyar el desarrollo del proyecto.³⁵ El 25 de septiembre, se anuncia la transferencia de un 10% de las acciones de Zijin a la compañía coreana LS-Nikko Copper Inc (LSNC).³⁶ En consecuencia, hacia finales del 2007 la compañía cambia de nombre a Río Blanco Copper S. A.

El nuevo escenario se completa con la presencia de Alan García en Piura y una serie de declaraciones públicas mediante las que reitera su compromiso con el desarrollo regional y el impulso a la inversión privada en la zona, que sería sucedido por un pronunciamiento que ha sido interpretado como una declaración de apoyo al proyecto Río Blanco. En este escenario, discrepancias internas en la empresa provocan la renuncia de la mayor parte del equipo de relaciones comunitarias, prácticamente coincidiendo con el ingreso de los nuevos dueños de la empresa, lo que oscurece aún más el panorama y abre un ámbito todavía mayor de indeterminación sobre el derrotero del proyecto y sus vínculos con la colectividad local.

En el último año (2007) el conflicto entra en otro ciclo de polarización, esta vez alrededor de la consulta vecinal, convocada oficialmente por el FDSFN desde el mes de febrero y ratificada en mayo por ordenanza municipal en Ayabaca, desde cuando se organiza y se busca hacer operativa esta.

Alrededor del tema se desarrollan una serie de debates, principalmente mediáticos, respecto de la legalidad y legitimidad de la consulta,

33. Zijin Consortium es una simplificación del nombre de la empresa: Xiamen Zijin Tongguan Investment Development Co. Ltd.

34. Fuente: www.monterrico.co.uk/s/Hme.asp

35. RM 361-2007 MEM/DM.

36. LSNC es un joint venture coreano integrado por Korea's LG Cable y Japan Korea Joint Smelting, la segunda compañía de smelting mundial.

Fuente: www.monterrico.co.uk/s/PressReleases, visualizado el 27 de septiembre de 2007.

finalmente sancionada por el JNE como “no vinculante” a pesar del respaldo a ella por parte de organizaciones y colectivos de la sociedad civil, además del aval de las tres municipalidades implicadas (Ayabaca, Pacaipampa y Carmen de la Frontera).

Ante la proximidad de la consulta programada para el 16 de septiembre, se suceden una serie de acciones de oposición y deslegitimación de la consulta de parte de las agencias del Estado y el gobierno regional: el Ministerio de Educación prohíbe que se desarrolle en locales escolares, hay disputas y acusaciones sobre la validez de los padrones electorales, el viceministro de Minas se pronuncia en contra, en tanto que el presidente regional y el alcalde de Piura declaran que la consulta debería ser “regional”.³⁷ Mientras el gobierno central apunta a la deslegitimación,³⁸ la empresa ofrece más bien la creación de un fondo de 80 millones de dólares para el desarrollo de las comunidades de la zona³⁹, oferta rechazada tres días después por comunicado del FDSFN.

La consulta popular se desarrolló el domingo 16 de septiembre de 2007, en los distritos de Ayabaca, Pacaipampa y Carmen de la Frontera, de manera pacífica, bajo el resguardo de la organización rondera y ante la presencia de observadores nacionales, internacionales y los medios de prensa locales y nacionales.⁴⁰

Los resultados de la consulta fueron interpretados de manera diferente por los representantes del Frente y los del gobierno (ver cuadro 3). Mientras los primeros enfatizaron la participación masiva y la mayoritaria votación en contra de la actividad minera, los segundos hicieron hincapié en el ausentismo y en la escasa representatividad de la votación, además de su carácter de no vinculante.

37. Artículos varios en diarios El Tiempo y El Correo de Piura, meses de agosto y septiembre.

38. Que incluyó una serie de acusaciones a Radio Cutivalú y a la Iglesia católica a raíz de que la radio se negara a transmitir un anuncio de propaganda anticonsulta que no especificaba la procedencia.

39. Comunicado público publicado el 22 agosto de 2007 en varios diarios.

40. El evento fue destacado por todos los medios de prensa, radio y televisión nacionales, siendo interpretado de manera diversa.

Cuadro 3
RESULTADOS CONFRONTADOS DE LA CONSULTA, SEGÚN FDSFN Y PCM

	RESULTADO VOTACIÓN		TOTAL VOTOS VÁLIDOS	NÚMERO ESTIMADO DE ELECTORES	NÚMERO ESTIMADO DE NO VOTANTES	PORCENTAJES			
						AUSENTISMO	PARTICIPACIÓN	No	Si
	Sí	No				%	%	%	%
Datos oficiales									
Ayabaca	176	8,294	8,470	12,578	4,108	32.7	67.3	97.9	2.1
Pacaipampa	36	5,868	5,904	8,395	2,491	29.7	70.3	99.4	0.6
C. Frontera	73	2,825	2,898	5,152	2,254	43.8	56.3	97.5	2.5
Totales	285	16,987	17,272	26,125	8,853	33.9	66.1	98.3	1.7
Datos PCM									
Ayabaca	176	8,294	8,470	17,714	9,244	52.2	47.8	97.9	2.1
Pacaipampa	36	5,868	5,904	8,522	2,618	30.7	69.3	99.4	0.6
Huancab.	73	2,825	2,898	5,152	2,254	43.8	56.3	97.5	2.5
Totales	285	16,987	17,272	31,388	14,116	45.0	55.0	98.3	1.7

Fuentes: <http://simon.pcm.gob.pe:8080/files/044efe66604e91218b10084f48d3aeee-3.html> y www.todosobremajaz.com/consulta.php

El período posterior está marcado por tres fenómenos que perfilan el escenario actual en el que se encuentra el conflicto: los intentos por lograr espacios de diálogo e intermediación; los ensayos por imponer una solución radical al problema, a favor o en contra; y las repercusiones nacionales del proceso de consulta.

Ante la inminencia de la consulta, a pesar de los ensayos por impedirla, el primer ministro convoca a una reunión de diálogo a los alcaldes y gobierno regional de Piura, publicitada a nivel nacional. Los representantes del FDSFN se abstienen de participar esperando los resultados de la consulta, sucediéndose entre septiembre y octubre del 2007 una serie de tratativas de reiniciar el diálogo entre activistas y gobierno. El 6 de diciembre, en reunión pactada en Ayabaca, el diálogo se vuelve a interrumpir ante la negativa del gobierno de incluir en la agenda una discusión de los resultados de la consulta, punto que los representantes del Frente consideran crucial.⁴¹

Por su parte, las posiciones a favor y en contra del proyecto continúan desarrollando estrategias para el logro de sus objetivos. Por un lado, las comunidades de Segunda y Cajas y Yanta han interpuesto una denuncia por usurpación contra Minera Majaz, que continúa su proceso. Del otro lado, la respuesta del Estado ha sido la presentación de un proyecto de ley elevado al Congreso por el primer ministro y el propio presidente de la república, mediante el que solicitan se declare de interés nacional el desarrollo de 20 proyectos mineros, entre los que se cuenta Majaz.⁴² Entretanto, la empresa continúa desarrollando actividades de responsabilidad social y pequeños proyectos en la zona, mientras se continúan los estudios de impacto ambiental y se logra un entendimiento con la población. Mientras tanto, la comunidad de Yanta consolida su liderazgo y se fortalece por su vínculo con la federación de comunidades de Ayabaca, en tanto que en Segunda y Cajas hay problemas para el desarrollo de las elecciones comunales

41. En respuesta a esta suspensión de diálogo y por el respeto a los resultados de la consulta, se organizó una marcha de sacrificio a Piura ("Marcha de las Comunidades y Rondas Campesinas por el Respeto y Reconocimiento del Derecho a la Consulta y a Elegir Propios Modelos de Desarrollo"), desarrollada entre el 10 y el 17 de diciembre, que culminó en un altercado con la policía.

42. Proyecto de ley del 21 septiembre de 2007, destacado por varios medios entre el 22 y el 24 de septiembre de 2007.

y aparece un “Frente de Unidad” que estaría a favor del desarrollo del proyecto.⁴³

Finalmente, la consulta desarrollada por Majaz ha generado una serie de demandas y anuncios de consulta en diversos puntos del país, que ven en el modelo una alternativa para hacer escuchar su voz en la decisión sobre el futuro y el desarrollo de sus pueblos.

43. El panorama no está exento, además, de pequeñas agresiones, amenazas y tensiones en el ámbito local, de uno y otro lado: se amenaza al abogado del FDSFN, se atenta contra la vida del alcalde de San Ignacio, se acusa a trabajadores de la empresa de agredir a comuneros, se reporta la incursión de policías en la comunidad de Yanta “ante el rebrote del terrorismo” (22 de noviembre), en tanto que, del otro lado, se quema una camioneta de la empresa en diciembre, se acusa a la comunidad de Yanta de agredir a trabajadores y se azota a un presidente de rondas por ceder un local para capacitación de Majaz.

Yanacocha y los reiterados desencuentros:
gran afectación, débiles capacidades
de acción colectiva¹

LA HISTORIA DE YANACOCCHA es la de una gran explotación minera marcada por prácticas “tradicionales” en cuanto a su relación con la población afectada por su actividad, que luego intenta implementar mejores prácticas de responsabilidad social, pero, hasta el momento, infructuosamente. Los altos niveles de desconfianza y descontento que enfrenta la empresa en Cajamarca se expresan en recurrentes episodios de protestas y conflictos, cuyas demandas sin embargo parecen ser asimilables por la empresa, en tanto se caracterizan por su carácter localista, desarticulado y en ocasiones pragmático. En general, existen en Cajamarca agudos problemas de acción colectiva, así como de representación social y política, que se expresa también en altos niveles de fragmentación.

A pesar de que Yanacocha constituye un caso de “nueva minería” desde el punto de vista tecnológico, la relación con la población está marcada por el aprovechamiento de la enorme disparidad de poder y recursos a favor de la empresa, una de las minas de oro más grandes del mundo. Esto ha generado problemas reiterados y un descontento creciente, tanto entre los campesinos afectados directamente

1. Capítulo a cargo de Martín Tanaka y Carlos Meléndez (IEP).

por la operación de la mina como entre la población de la ciudad de Cajamarca. Todo esto prosperó en medio de una precaria presencia estatal, signada por un Estado nacional mucho más preocupado por su política de atraer inversión que por regular la actividad minera, por una gran incapacidad para prevenir los conflictos, mediar eficazmente para su solución y supervizar el cumplimiento de los acuerdos establecidos; y por la incoherencia en la actuación de las instancias nacionales, regionales y locales de gobierno.

A pesar de lo dicho, en septiembre de 2004, por la confluencia de una serie de factores y oportunidades coyunturales, aprovechadas por diversos brokers o intermediarios sociales y políticos, se logró articular una protesta masiva en la ciudad de Cajamarca en contra de la empresa, en oposición al inicio de actividades de exploración en el cerro Quilish. Esta protesta tuvo al inicio como protagonistas a campesinos que temían ver afectadas sus fuentes de agua, pero terminó movilizand o a gran parte de la población de la ciudad de Cajamarca, y lograron detener las actividades de exploración. Una muestra de lo excepcional de esta coyuntura es que los líderes de las protestas no lograron posteriormente articularla organizativa ni políticamente, y que desde entonces se ha vuelto a la dinámica previa, de conflictos aislados y esporádicos, pero reiterados.

Después de las protestas de 2004, Yanacocha se propuso cambiar de estrategia de relación comunitaria y adoptar un modelo más serio de responsabilidad social; al mismo tiempo, diversas agencias e instancias del Estado se propusieron cumplir funciones de intermediación y diálogo, buscando establecer relaciones armónicas entre la empresa, el Estado, las poblaciones afectadas por la actividad minera y los diversos actores de la sociedad civil de Cajamarca. Sin embargo, hasta la fecha, las cosas no parecen haber cambiado demasiado.

Los inicios

La explotación minera en Cajamarca no es nueva. Históricamente se remonta a épocas prehispánicas y coloniales, pero más recientemente, en el siglo XX, la actividad minera en este departamento se caracterizó por la práctica artesanal, informal y sin medidas que eviten los problemas de contaminación ambiental. El ejemplo más notorio del legado minero en Cajamarca se puede apreciar en los pasivos

ambientales (relaves y bocaminas) que pequeñas empresas mineras nacionales (ya desaparecidas) dejaron en la provincia de Hualgayoc, principalmente en las zonas aledañas a los ríos Maygasbamba, Llaucano y Arascorgue. El agua procedente de estos ríos, donde alguna vez existieron truchas, es prácticamente inutilizable en la actualidad. Esto es consecuencia de que las empresas que operaron en esta zona, hasta alrededor de la década de los años setenta, no realizaron el proceso de “cierre de mina”. Ninguna autoridad estatal vigiló el cumplimiento de esta obligación.

Evidentemente, la contaminación dejada por la actividad minera en Hualgayoc constituye un precedente negativo para los cajamarquinos. Los críticos iniciales al establecimiento de Minera Yanacocha en la provincia de Cajamarca apelaron a este pasado como argumento para oponerse a la nueva exploración. Sin embargo, este temor se combinaba con expectativas de empleo y desarrollo, resultado de las promesas hechas por Yanacocha de desarrollar una explotación moderna y sofisticada, coherente con su estatus de gran empresa con importantes socios internacionales.

En la constitución de Minera Yanacocha S. A. estuvieron las empresas Newmont Mining Company (estadounidense, 32.3% de las acciones, una de las empresas de explotación aurífera más grandes del mundo), Compañía de Minas Buenaventura (peruana, con el 32.3%) y el Bureau de Recherches Géologiques et Minières (BRGM, con el 24.7%), propiedad del gobierno francés. Participó también la Corporación Financiera Internacional, brazo financiero del Banco Mundial, con el 5%. Esta sociedad, constituida en 1992, empezó a tener una serie de problemas internos en 1993, que se extendieron por siete años. BRGM, empresa pública francesa, había entrado en proceso de privatización por decisión del gobierno francés, y terminó siendo adquirida por la empresa australiana Normandy Poseidon, que automáticamente asumió las propiedades de BRGM. Newmont y el Grupo Buenaventura adujeron que en esta venta no se había respetado el derecho de preferencia de las socias peruanas de BRGM. Por su parte, BRGM afirmaba que los movimientos de acciones a nivel de empresas matrices no afectan el derecho de preferencia de las subsidiarias. El juicio fue ganado finalmente por Buenaventura y Newmont en 1998 en la Corte Suprema, señalándose que BRGM había perdido su participación en Yanacocha. Luego del fallo, la composición accionarial de

Minera Yanacocha quedó como sigue: Newmont 51.35%, Buenaventura 43.65% y la International Finance Corporation (IFC) 5%

Posteriormente, BRGM presentó una demanda contra el Estado peruano, argumentando que en el Perú había sido objeto de una expropiación, la cual terminó en octubre de 2000, con un acuerdo entre las partes, por el que a BRGM se le indemnizaría por US\$ 80 millones. Sin embargo, el reciente descubrimiento de un video del 19 de mayo de 1998, donde aparece el ex asesor Vladimiro Montesinos con el vocal supremo Jaime Beltrán Quiroga, ejerciendo presión para que este inclinara su fallo a favor de la Newmont, ha echado sombras al proceso legal en mención.² Vale la pena mencionar estos hechos porque ayudan a entender los reiterados problemas de imagen y legitimidad de la empresa en Cajamarca.

Las operaciones de Minera Yanacocha involucran a los distritos de Cajamarca y La Encañada, y las cuencas de los ríos Cajamarquino y Llaucano. El yacimiento se halla sobre los 4,000 msnm, a escasos 20 kilómetros al norte de la ciudad de Cajamarca. La ubicación ciertamente es un dato importante para entender las protestas de 2004 en contra de las actividades de exploración en cerro Quilish. Yanacocha es la mayor mina productora de oro de Sudamérica, y una de las más importantes del mundo; alcanzó su récord de producción en 2005, con 3.3 millones de onzas de oro, que se redujeron a 2.6 millones de onzas en 2006. Se espera que esta promedie los 1.6 millones de onzas en los siguientes años, según APOYO S. A. Actualmente, la empresa sólo tiene operativos los tajos cerro Yanacocha y La Quinoa, pero busca reiniciar actividades en tajos cerrados en años anteriores, así como ampliar sus operaciones, buscando aprovechar el alza del precio internacional del oro. La operación de Yanacocha hace de esta una de las minas más rentables para Newmont a nivel mundial; en 2006 representó el 31% de sus ingresos mundiales.³

2. Tomado del boletín Actualidad Minera, n° 23, febrero de 2001. Lima, CooperAcción (www.cooperaccion.org.pe/modulo/boletin/antiores/boletin_23_febrero_2001.pdf).

3. La información presentada aquí se basa en Townsend, Augusto. Perfil financiero de minera Yanacocha. En APOYO S. A., www.apoyo.com/entorno-3430-1-0.html, y Pasco-Font, Alberto et al. Gran minería y la comunidad. Lima: GRADE, 2000.

Lo central de estos datos es retener que estamos ante una explotación minera de gran escala, cuya magnitud de operación tiene fuertes efectos sobre la vida de los campesinos de las zonas circundantes, así como sobre la ciudad de Cajamarca; y que está en juego una gran operación que permite grandes ganancias a una empresa con capitales transnacionales, así como ingresos para el Estado a través de impuestos; que tiene al frente una población pobre, con grandes vulnerabilidades, que desconfía de la acción tanto de la empresa como del Estado, y con grandes problemas de acción colectiva, y de representación social y política; y que al mismo tiempo tiene expectativas de empleo y acceso a los recursos que genera la actividad minera. Esta combinación de elementos se presta fácilmente para que quienes ganan con la operación de la mina avasallen a una población relativamente débil, que por ello recurre a la protesta por cauces extrainstitucionales para equilibrar un poco la balanza.

El establecimiento de Minera Yanacocha se dio en un contexto de cambios sustanciales en cuanto a la regulación de la actividad minera y medioambiental. El 8 de agosto de 1990 fue aprobado el Código del Medio Ambiente y Recursos Naturales, en cuyo artículo 9 se dispuso, originalmente, que todo proyecto de obra o actividad de carácter público o privada que pudiera provocar daños no tolerables al ambiente requería de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), sujeto a la aprobación de la autoridad correspondiente, el Ministerio de Energía y Minas.

Según se establece en el Artículo IV del DS N° 016-93-EM, la autoridad competente para asuntos ambientales en el sector minero es el MEM. De acuerdo a este reglamento, el MEM es la única entidad gubernamental responsable en la determinación de políticas de protección ambiental y aprobación de las disposiciones legales normativas relacionadas con las actividades mineras y metalúrgicas en el Perú. El MEM también es responsable de aprobar los estudios ambientales requeridos, tales como el EIA, autorizar su ejecución, así como de hacer cumplir las provisiones establecidas en dichos estudios.⁴

Estas normas se dieron en el contexto de otras que buscaban alentar la inversión minera, por lo que las tareas de atraer capitales,

4. Ver www.minem.gob.pe/archivos/dgaam/estudios/yanacocha/oeste/Estructura_Legal.pdf

y al mismo tiempo vigilar el cumplimiento de sus compromisos, recayeron en el Ministerio de Energía y Minas: es claro que se privilegió lo primero en lugar de lo segundo.

Estos estudios se presentaron y los permisos para desarrollar la operación se obtuvieron. El problema está, primero, en la debilidad del Estado y en su falta de voluntad para supervisar y verificar la exactitud de la información presentada, así como velar por el cumplimiento de los compromisos asumidos por la empresa; y segundo, en la práctica inexistencia de regulaciones concernientes a las relaciones entre la empresa y las comunidades afectadas por su actividad, así como de mecanismos de solución de las controversias que se presenten.

Minera Yanacocha inició el proceso de compra de tierras para iniciar sus actividades en la provincia de Cajamarca en 1992. Diversos testimonios dan cuenta de los bajos precios ofrecidos por la empresa a los campesinos propietarios (entre 100 y 140 soles la hectárea, que si bien fueron “precios de mercado”, son también clara expresión de las asimetrías de poder a las que hemos hecho referencia). En tanto las propiedades se encontraban en las zonas altas de la provincia, y que su valor agrícola no era significativo, la oferta fue aceptada por la mayoría de propietarios. Con todo, desde muy temprano empezaron a aparecer conflictos. Así,

en 1993, los vendedores de la zona de Porcón, apoyados por la alcaldía provincial y la parroquia, reclamaron un “precio justo” por sus tierras, empleo en la empresa minera, la declaración de zonas intangibles y por el canon minero. Yanacocha y los reclamantes llegan a un acuerdo y establecen un acta de conciliación en el que se estipula un pago por acciones e instalaciones no autorizadas (Pasco-Font et al. 2000).

En 1994, en la zona de Combayo se inició un juicio contra Minera Yanacocha por supuesto engaño y coacción a campesinos para vender sus propiedades; en 1998, se resolvió que la empresa, que ganó el litigio, creara un fondo de crédito rotatorio para los campesinos que perdieron sus tierras, tras la mediación de la Vicaría de Solidaridad del Obispado de Cajamarca y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

De estos primeros conflictos van apareciendo algunas constantes: la relativa ausencia del Estado para mediar en los problemas entre la población y la empresa; la intervención de autoridades locales y

agentes externos (Iglesia y ONG) dando forma, organización y sentido a las demandas de la población; y el carácter puntual y desarticulado de las protestas, lo que hace, de un lado, que estas sean asimilables por la empresa y, del otro, que sean reiteradas en diferentes lugares.

Completado el proceso de compra de tierras, los problemas empezaron a estar asociados con temas de contaminación y acceso al agua. Si bien no todos han sido comprobados, en un ambiente de desconfianza y descontento, y ante la ausencia de alguna entidad pública creíble que pueda investigar y sancionar problemas de contaminación, las denuncias se hacen verosímiles. En el cuadro 4 vemos algunas de las denuncias ocurridas en los primeros años de actividad de Yanacocha.

Según los funcionarios de la empresa, la expansión de las actividades de Yanacocha fue muy rápida, mucho más que lo previsto inicialmente, lo que ayuda a entender que la empresa no haya desarrollado desde un inicio políticas conducentes a desarrollar una mejor relación con las poblaciones afectadas. Las relaciones que Yanacocha entabló inicialmente con las comunidades, a través de su política de proyección social, estuvieron caracterizadas por una aproximación tradicionalista, en la que tomaba ventaja de la enorme asimetría de poderes y recursos entre la empresa y los actores sociales locales. La empresa siguió una lógica dispersa de realización de muchas pequeñas obras que, al no ajustarse a un plan integral de desarrollo articulado a otras iniciativas dentro del sector público, inevitablemente terminaron teniendo una lógica clientelista.

La política de la empresa frente a las comunidades se hace más difícil si consideramos que se trata de una organización altamente compartimentalizada y compleja, en la que las distintas gerencias no combinan esfuerzos, cuando deberían ser parte de una estrategia integral, o cuando la prioridad la tiene la lógica de la explotación misma, que funciona como si operara en una suerte de espacio vacío, en el que la población circundante aparece prácticamente como parte del paisaje. En ocasiones pareciera que esfuerzos meritorios de las áreas vinculadas a las relaciones comunitarias se perdieran por la acción de ingenieros o geólogos, o personal dependiente de gerencias de operaciones. Un consultor de la empresa lo explica del siguiente modo: “Una cosa es lo que dice el gerente de relaciones comunitarias, otra cosa es lo que hace el ingeniero minero en el campo; mientras los

Cuadro 4
DENUNCIAS CONTRA YANACocha

FECHA	SUCESO	LUGAR	RESULTADO
Nov. 1993	Derrame de sustancias químicas en campos de exploración	Quilish	Alopesia de ovejas. Dolores estomacales en la población
Set. 98	Se detecta altas concentraciones de metales pesados en aguas que abastecen planta de El Milagro	Quebrada Encajón	Población de Cajamarca en riesgo
Dic. 1998	Relaves mineros de Sipán sobre el río Llapino	San Pablo, San Miguel	Muerte de peces en 20 km de río Llapino
Dic. 98	Derrame de nitrato de amonio por accidente de transporte	Tembladera a Chilete	Muerte de peces en río Jequetepeque
Ene. 2000	Relaves de Yanacocha con arsénico	Granja Porcón hasta el Gallito Ciego	Muerte de peces en 180 km de la cuenca del Jequetepeque y de 12,000 truchas en piscigranja de Granja Porcón
Ene. 2000	Relaves de Yanacocha	Cuenca del río Llaucano	Muerte de truchas en el río Llaucano
Jun. 2000	Derrame de mercurio	Chotén, San Juan, Choropampa, Magdalena	Intoxicación de más de 1,200 personas
Ago. 2000	Mercurio en viviendas y colegio de la ciudad de Cajamarca	Jr. Ayacucho y CE Rafael Loayza	Intoxicación de aprox. 40 personas
Ene. 2001	Relaves de Yanacocha	Cuenca del río Llaucano	Muerte de 10,000 truchas en piscigranja El Ahijadero y el río Llaucano
Ene.-Mar. 2001	Dos derrames de petróleo e hidrolina en cuenca del río Jequetepeque	Río Jequetepeque	Paralización de la actividad pesquera. Intoxicación de pobladores
Mar. 2001	Presencia de metales pesados en Río Grande y pH ácido en aguas que abastecen Cajamarca	Puruy	Muerte de truchas en Río Grande y piscigranja de la Posada del Puruy, a 4 km de Cajamarca ciudad
Ago. 2001	Fuerte acidez de aguas	Piscigranja de Granja Porcón	Muerte de truchas

Fuente: Archivos ECOVIDA, agosto de 2001

primeros son los locos que se preocupan de la gente, a los otros sólo les interesa las piedras”.

Estas actitudes de la empresa pudieron prosperar en medio de la relativa abstención del Estado, y por la debilidad de los actores sociales en las zonas rurales en las que actúa la mina, donde se combina un rechazo y desconfianza a la actividad minera con expectativas de empleo y acceso a los recursos que genera. Yanacocha afectó de manera directa a los agricultores de las partes altas de la provincia de Cajamarca; de manera indirecta, a los agricultores en los valles y terrenos ubicados a menor altitud, con mayor productividad, que veían con preocupación la posibilidad de que la contaminación de las aguas impidiera la continuación de las actividades de un departamento eminentemente rural y agrícola. En todos los casos podemos encontrar fragmentación, graves problemas de acción colectiva y la combinación de desconfianza, rechazo y expectativas de acceso a empleo y a los recursos mineros.

En Cajamarca, a diferencia de otras regiones del país, no existen identidades comunitarias fuertes; allí no existen comunidades campesinas como en la sierra central y sur. Se trata de una zona en la que tenemos una tradición de grandes haciendas, que luego se convirtieron en empresas cooperativas durante el gobierno militar, y que luego terminaron en un proceso de parcelación de tierras, con límites informales, problemas para la definición de linderos y un acceso complejo a las fuentes y canales de agua. Existe una tradición de organización ronderil, pero no tan fuerte en la zona de influencia de la mina, y, además, no debe perderse de vista que existen muchos tipos de rondas, con diversas orientaciones políticas, por lo que no puede deducirse, por su sola presencia, algún tipo de orientación o práctica social.

Así, cuando hablamos de la “población afectada por la actividad minera”, en realidad estamos hablando de múltiples intereses localistas, con escasas agregaciones y articulaciones. No existen representaciones sociales o lealtades políticas propiamente dichas más allá de círculos muy pequeños, ubicados prácticamente a nivel de canal de regadío. Las juntas de regantes y canales de riego son las unidades orgánicas elementales, y establecen difíciles vínculos con otros actores en espacios mayores, como los tenientes gobernadores y los alcaldes de centros poblados menores. Durante los sucesos del Quilish en 2004, las protestas se inician con la acción de líderes como Gomer

Vargas, alcalde del centro poblado de Huambocancha Baja, y Anastacio Yopla, presidente de la Junta de Regantes de La Encañada, que establecieron un vínculo entre las demandas de los campesinos afectados y otros actores sociales y políticos. Pero volveremos a este punto más adelante.

Paralelamente a lo que ocurría en el mundo rural, en la ciudad de Cajamarca, que como hemos visto se ubica bastante cerca de la mina, se acumulaba un creciente descontento, tanto por las expectativas de empleo insatisfechas respecto a una actividad minera con un uso intensivo de capital y mano de obra calificada, como por las inevitables diferencias sociales y cambios en la vida urbana que una operación minera tan grande implicaba. Este descontento progresivo que se daba en la ciudad será muy importante para entender los sucesos de Quilish, en los que diversos actores urbanos se hicieron presentes.

Los precarios espacios de diálogo y la ausencia de una política pública

El creciente descontento incentivó a los actores políticos locales a desarrollar discursos y prácticas cada vez más duros con la empresa. Durante los periodos 1993-1995 y 1996-1998, el alcalde provincial de entonces, Luis Guerrero (Frente de Integración Regional, FIR) se presentaba como el principal interlocutor de la institucionalidad estatal e impulsor de la inversión minera en la región. Recordemos que eran los primeros años de las exploraciones, cuando los conflictos no alcanzaban todavía alta notoriedad. Las gestiones de Guerrero se recuerdan como afines y colaboradoras con una inversión que empezaba a consolidarse en la región. Sin embargo, la gestión de Jorge Hoyos Rubio (1999-2002), también del FIR, pero de una posición que no comulgaba con la de Guerrero, dio un giro en la relación del poder local con la minera. Sintonizando con la opinión pública local, que empezaba a ver con desconfianza a Yanacocha, la Municipalidad Provincial de Cajamarca fue endureciendo su posición, hasta que, en febrero de 2002, emitió la Ordenanza Municipal 012-2000, que declaró el cerro Quilish, pieza clave en los proyectos de expansión de operaciones de Yanacocha, como zona intangible, con lo que se impedía cualquier tipo de actividad minera en dicho lugar. Yanacocha objetó la decisión, y presentó una demanda ante el Poder Judicial, que terminó en el Tribunal Constitucional.

La resolución 012 se dio a partir de la recomendación de algunos funcionarios de INRENA; la municipalidad elaboró rápidamente un expediente para justificar la conservación del área, medida que se anticipó a las autorizaciones que Yanacocha aguardaba del MEM y del Instituto de Concesiones y Catastro Minero, entidad encargada de otorgar las concesiones mineras. La emisión de la ordenanza estaba amparada en los derechos que tiene el gobierno local de poder determinar el uso del espacio dentro de su jurisdicción, pero este colisionaba con el derecho de la empresa minera, dado por el gobierno central, de tener una concesión para poder realizar estudios de impacto ambiental, para después pasar a la fase de explotación. Estamos aquí ante competencias mal definidas entre los distintos niveles de gobierno. Además, no existió, en su momento, claridad sobre la justificación “técnica” de la ordenanza, que supuestamente buscaba evitar problemas ambientales y proteger supuestas reservas de agua existentes en el cerro Quilish. Más parece una decisión política, que buscaba capitalizar un sentido común crecientemente adverso a la mina. Nuevamente, todo esto es posible al carecer de una entidad ambiental legítima que pueda dirimir, en términos técnicos, estas discusiones.

El asunto es que los sentimientos adversos a la mina se ahondaron con el tiempo. Ese mismo año, el 2 de junio, un camión de la empresa RANSA que transportaba mercurio, contratista de minera Yanacocha, derramó accidentalmente 151 kilogramos de este metal en la carretera Cajamarca-Lima, perjudicando a las comunidades de San Juan, Magdalena y Choropampa (provincia de Cajamarca). Al entrar en contacto con el metal, aproximadamente 300 personas sufrieron daños a los que la empresa no respondió adecuadamente: Yanacocha buscó escudarse en el hecho de que el responsable por el derrame era una empresa contratista de la mina, no ella misma. Para la población, esta distinción era una sutileza, y mostraba cómo la empresa evadía su responsabilidad ante hechos tan graves. El proceso de atención a los reclamos de la población afectada fue tenso y lleno de conflictos. Esto demostró la ausencia de una estrategia de relación con la población por parte de la empresa, que no pudo resolver rápida y eficientemente el perjuicio causado; este hecho permitió el crecimiento y la legitimidad de los críticos a Yanacocha, que lograron un mejor posicionamiento en la opinión pública regional. Los sucesos de Choropampa marcan un hito significativo porque manifestaron en un hecho

concreto la desconfianza, los temores y resentimientos acumulados. Hizo que la distancia entre la población cajamarquina y la empresa tuviera una justificación; desde entonces, el discurso de la mina, que señalaba que tenía controles ambientales impecables, perdió credibilidad, y pasó a ser materia de aguda controversia.

El período que va desde el caso de Choropampa (junio de 2000) a las protestas del Quilish (septiembre de 2004) está marcado por denuncias reiteradas sobre problemas de contaminación como consecuencia de la actividad de la mina, que afectarían fundamentalmente la calidad del agua; y no sólo de las poblaciones rurales, sino también de los habitantes de la ciudad de Cajamarca. Esta problemática común ayudará a entender la masividad de las protestas alrededor del cerro Quilish.

A pesar de que la validez de estas denuncias nunca llega a esclarecerse del todo, prosperan en un contexto de creciente desconfianza, y para muchos se convierten en evidencias incontrovertibles. Esto es posible además por la ausencia de autoridades estatales legítimas, verdaderamente independientes, capaces de verificarlas o descartarlas de manera creíble. Así, por ejemplo, en marzo de 2001 organizaciones de ronderos de la provincia de Bambamarca (aledaña a la provincia de Cajamarca y dentro de la zona de impacto de Minera Yanacocha) lideraron una movilización que terminó con la toma de la carretera Cajamarca-Bambamarca por una semana; el motivo de la protesta fue la muerte masiva de truchas en criaderos especiales que tienen los pobladores de esta provincia, que fue atribuida a los impactos negativos de la actividad minera. Sin embargo, no está probado que exista una relación entre una cosa y la otra; las truchas pueden morir por muchas razones, aparte de la contaminación; y si es que la hay, ella no necesariamente es atribuible a la actividad minera.

Otro ejemplo es la denuncia de que, en septiembre de 2001, habrían caído piezas de mercurio sólido de las cañerías en algunas casas en la ciudad de Cajamarca; como resultado de estas denuncias, el 26 de septiembre, cientos de cajamarquinos salieron a protestar contra la empresa minera. El alcalde de entonces, Jorge Hoyos Rubio, lideró las movilizaciones. Nunca pudo comprobarse si los sucesos denunciados fueron ciertos o no, tampoco que, de ser veraces, puedan ser vinculados con la actividad de Yanacocha. Sin embargo, el ambiente de hostilidad en contra de la mina y una creciente desconfianza es el saldo de estos hechos. La batalla de las percepciones en el ámbito de la opinión pública resulta crucial, y es claro que Yanacocha la perdió.

Enfrentar esta situación requeriría de la existencia de una autoridad ambiental legítima, que se hiciera cargo de las denuncias referidas al impacto de la actividad minera sobre la calidad del agua en Cajamarca. Estamos aquí ante una actividad con actores transnacionales, así que, si el problema no puede ser resuelto en el ámbito nacional, se salta al global. Así, en marzo de 2001, la Federación de Rondas Campesinas Femeninas del Norte del Perú (FEROCAFENOP) presentó un pedido de intervención del CAO (Compliance Advisor Ombudsman) del Banco Mundial. Como hemos visto, el banco posee el 5% de las acciones de Yanacocha, por lo que el ombudsman del banco puede recibir denuncias relativas al incumplimiento de normas por parte de empresas en las que tiene inversiones. El CAO promovió la creación de la Mesa de Diálogo y Consenso-CAO Cajamarca, que encargó un estudio sobre la situación del agua, a inicios de 2002, a la empresa consultora Stratus Consulting. El CAO hizo una amplia convocatoria a una gran diversidad de actores para que participen en la Mesa de Diálogo, entre los que se cuentan instituciones públicas y privadas, tanto de zonas urbanas como rurales. El CAO ha realizado hasta la actualidad actividades de monitoreo y control de la calidad del agua en Cajamarca, y detectó varios problemas y emitió varias recomendaciones, cuyo nivel de cumplimiento está en disputa, nuevamente, ante la ausencia de una autoridad estatal ambiental autónoma y legítima. Según algunos, el estudio del CAO “demostró” los problemas que genera Yanacocha; según otros, solamente detectó problemas menores de fácil solución. Estamos aquí ante distintas lecturas políticas de un informe técnico que termina siendo terreno de disputa entre actores en pugna.

Por esta razón, el trabajo del CAO y su Mesa de Diálogo enfrentó rápidamente cuestionamientos. Para los detractores de la mina, se trata de un espacio que congrega actores “ceranos” a Yanacocha (según estos, no podría ser de otra manera, ya que el Banco Mundial es, en el fondo, copropietario de la empresa); para el CAO, el problema es que algunos actores se oponen al diálogo, por tener una posición tomada de antemano en contra de la actividad minera o de la empresa, y que por lo tanto siempre jugarán a boicotear los intentos de diálogo. Como vemos, el tema de la “representatividad” de los interlocutores en las mesas de diálogo es un problema recurrente, y el mayor obstáculo para la construcción de soluciones negociadas; lo que está en la base de este problema es la fragmentación social, la debilidad de

los actores sociales y políticos en la región, y la poca disposición de algunos actores sociales y políticos, así como de las empresas y del Estado, para asumir verdaderamente las consecuencias y cumplir los acuerdos tomados en estos espacios. Esto sugiere la idea de que, si bien la participación es una condición acaso necesaria para enfrentar los conflictos relacionados a las industrias extractivas, no es suficiente para darles cauces institucionales, como veremos.

El diálogo empezó a ser percibido por todos los actores como necesario. Así, paralelamente al trabajo del CAO, la autoridad del departamento de Cajamarca, el CTAR (Comité Transitorio de Administración Regional), convocó también a una Mesa de Diálogo, en la que sí participaron algunos de los sectores que cuestionaban a la mina. A finales de 2001, el Frente de Defensa de Cajamarca, que agrupa a varios de estos sectores críticos, solicitó también una evaluación sobre los impactos ambientales de la actividad de Yanacocha, estudio que finalmente realizó la compañía colombiana INGETEC, cuyos resultados fueron presentados en diciembre de 2003. Este espacio de diálogo no pudo continuar, tampoco el seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del estudio de INGETEC, porque en 2002 el país entró en un proceso de regionalización, por el cual en noviembre de ese año se eligieron autoridades de los nuevos gobiernos regionales (que sustituyeron a los CTAR). En junio de 2004, el nuevo gobierno regional constituyó la Comisión Intersectorial Ambiental del Gobierno Regional de Cajamarca (CIAR), compuesto por una gran variedad de agencias del sector público, cuyo objetivo era realizar el seguimiento de las recomendaciones dadas por INGETEC a Minera Yanacocha. Sin embargo, el escaso apoyo político que tiene el gobierno regional impide que este sea un espacio significativo.

En las elecciones de noviembre de 2002, regionales y locales, el partido aprista resultó vencedor en Cajamarca, lo que anunciaba una actitud más “amigable” frente a la empresa minera, a diferencia de la gestión del alcalde Hoyos. El nuevo presidente regional, Luis Pita, y el nuevo alcalde provincial de Cajamarca, Emilio Horna, firmaron un acuerdo con Yanacocha, por el cual las autoridades electas permitían retomar los cuestionados trabajos de exploración en el cerro Quilish, a cambio de que se realizaran estudios hidrológicos e hidrogeológicos, con participación de la población, que permitieran evaluar el verdadero impacto de la actividad minera sobre los recursos hídricos del

Quilish. Esta actitud conciliatoria fue sin embargo desaprobada por ciertos sectores, para los cuales este cerro debería ser intangible, dado que las propias actividades de estudio y exploración, de por sí, podrían generar perjuicios importantes.

También paralelamente, en febrero de 2002, el Poder Ejecutivo nacional constituyó la Comisión Ambiental Regional (CAR) de Cajamarca, encabezada por la Comisión Nacional del Ambiente (CONAM), con el mandato de desarrollar una política ambiental regional, intentando ir más allá de la solución de conflictos puntuales. Cabe notar que sus actividades se superponen a las de la CAO y el CIAR, y el CONAM no aparece con la fuerza política y capacidad de convocatoria como para construir un espacio de interlocución importante. A esto hay que sumar la existencia de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza de la provincia de Cajamarca, que involucra actores y realiza propuestas también paralelas y sin suficientes vínculos con los otros espacios de diálogo. Todo esto es una muestra elocuente de paralelismo, duplicación de funciones, descoordinación, expresión de la ausencia de una política de Estado sobre estos temas. Por ello, los sucesos de septiembre de 2004 no pudieron ser evitados.

Quilish: el estallido

En mayo de 2003, el Tribunal Constitucional (TC) se pronunció sobre la Ordenanza Municipal 012-2000, que declaró el Quilish como zona intangible. Según el TC, el alcalde tenía competencia para emitir dicha ordenanza, pero esta fue realizada posteriormente al otorgamiento de la concesión por parte del gobierno central, por lo tanto carecía de validez para este caso; de otro lado, solicitó a Yanacocha realizar una evaluación del impacto ambiental de su operación en el Quilish. El 14 de julio de 2004, el Ministerio de Energía y Minas emitió una resolución que autorizó a Yanacocha a iniciar las actividades de exploración en el cerro Quilish. Se trataba de un permiso tipo "C", concedido a la trasnacional luego de más de seis meses de observaciones, recomendaciones y respuestas a las solicitudes de explotación. En septiembre de 2004, el país vio asombrado masivas manifestaciones de protesta en contra de la explotación del cerro Quilish por parte de Yanacocha en la ciudad de Cajamarca, que congregó a agricultores, ronderos, estudiantes, un amplio conjunto de actores y ciudadanos en general,

que lograron al final impedir las actividades de exploración. ¿Cómo fue posible esto, considerando los problemas de acción colectiva a los que ya hicimos referencia?

La protesta y su masividad fueron consecuencia de la confluencia coyuntural de varios factores: un contexto general de creciente desconfianza y descontento en contra de la actividad de Yanacocha, tanto en el campo como en la ciudad, descontento que Yanacocha fue incapaz de enfrentar, al carecer de una estrategia mínimamente consistente de relación con la comunidad; una coyuntura en la que coinciden, de un lado, un año especialmente crítico para los campesinos cajamarquinos, marcado por la escasez de lluvias, que los hacía sumamente sensibles al riesgo de perder o ver reducido su acceso al agua.⁵ Del otro lado, para la empresa minera se trata de un año también excepcional por el alto precio que alcanzó el oro en los mercados internacionales, lo que presionaba a la empresa a iniciar prontamente actividades, quedando muy descolocada la propuesta de construir pacientemente una buena relación de confianza con las comunidades y campesinos que se sentían afectados; tratándose además de campesinos pobres y sin mayores capacidades de hacer oír sus demandas y representar sus intereses, los incentivos para la empresa sugerían que lo que debía hacer es seguir adelante.

Sin embargo, el descontento esta vez sí logró ser articulado. Al inicio, por la acción de algunos líderes locales, como Gomer Vargas y Anastasio Yopla, el primero alcalde del centro poblado de Huambocancha Alta y el segundo dirigente del canal La Ramada. Ambos tenían vínculos con otros actores externos decisivos, que asumen muchos de los costos de la acción colectiva, que le dan sentido, cierto perfil programático y proyección política; estos vínculos están asociados a experiencias universitarias de estos dirigentes, así como a actividades de promoción de los grupos externos.

Entre estos cabe mencionar a los activistas del Frente de Defensa de Cajamarca, fundado desde finales de los años noventa, en torno a un grupo de activistas de izquierda vinculados a la defensa del medio

5. Si bien la zona del Quilish es una zona de pastoreo y poco rica en términos agrícolas, por lo menos 500 familias viven en sus alrededores, siendo este grupo el que se sentía más directamente afectado por el reinicio de las actividades de Yanacocha en el Quilish.

ambiente. Otro actor importante es la Iglesia católica y algunas ONG, una de ellas GRUFIDES (Grupo de Formación e Intervención para el Desarrollo Sostenible), organización presidida por el padre Marco Arana. Como religioso, Arana era responsable eclesial de la zona de Porcón, una de las primeras afectadas por las actividades mineras; los primeros reclamos de los campesinos fueron mediados por él, pero de manera informal. En su doble papel de sacerdote y de activista ambientalista, el padre Arana se convirtió en un referente fundamental para los reclamos campesinos y para otros actores e instituciones. Otras ONG ambientalistas, de un perfil más crítico con la actividad minera en Cajamarca, son ADEA (Asociación de Defensa y Educación Ambiental), conformada por docentes universitarios, promotores sociales y dirigentes campesinos; y ECOVIDA (Asociación para la Defensa Ambiental de Cajamarca), presidida por el catedrático Nilton Deza, de la Universidad Nacional de Cajamarca.

En las semanas y días previos a los sucesos de septiembre de 2004, existía gran preocupación entre los campesinos por los efectos que podrían tener las actividades de exploración de Yanacocha. Justificadas o no, el asunto es que la desconfianza y la falta de una mejor comunicación por parte de la empresa hacía que se generalizara un clima de incertidumbre. Contando con autorización del Ministerio de Energía y Minas, Yanacocha empezó a movilizar maquinaria desde inicios de agosto para iniciar las actividades de exploración, sin haber informado adecuadamente de ello a la comunidad. El 6 de agosto, los comuneros –a través de Vargas y otras autoridades– solicitaron ante Minera Yanacocha el retiro de las maquinarias; reiteraron el pedido ante diversas autoridades públicas, quienes no dieron respuestas concretas. Los representantes de la Dirección Regional de Energía y Minas respondieron no tener potestad para solucionar un reclamo de esta magnitud; la alcaldía provincial y el gobierno regional tomaron una posición ambigua. El prefecto de Cajamarca, Carlos Alarcón, asumió la iniciativa de coordinar un encuentro entre los dirigentes comunales y representantes del MEM, que llegarían desde Lima. Este encuentro se realizó el 16 de agosto en la prefectura. En esta reunión, las autoridades habrían constatado, a diferencia de lo que suponían originalmente, que la zona en conflicto era poblada y que las actividades de exploración de la empresa podían afectar peligrosamente los recursos hídricos de la zona. Se planteó por ello una siguiente reunión para

el 26 de agosto, en la que se formaría una comisión de “alto nivel” para estudiar más detenidamente el tema. Llegada la fecha pactada, los funcionarios no regresaron, aduciendo que el ministerio no tenía aún una respuesta definitiva, lo que hacía inútil su presencia en esta reunión. Esto fue interpretado por los dirigentes campesinos como un engaño, lo que los llevó a radicalizar sus posiciones.

El 2 de septiembre, unos dos mil campesinos “tomaron” el cerro Quilish, buscando impedir las actividades de exploración de Yanacocha. La reacción de la empresa ante los “invasores” –término empleado por sus propios funcionarios– fue solicitar la intervención de la Policía Nacional, invocando el cumplimiento del principio de autoridad. Poco tiempo después, la policía llegó al Quilish; en la operación de desalojo se emplearon bombas lacrimógenas, y en el enfrentamiento quedaron heridas algunas personas. Pasadas las cuatro de la tarde, los manifestantes abandonaron el lugar, retirándose hacia la carretera Cajamarca-Bambamarca para intentar bloquearla y negociar desde esta posición. La acción represiva del Estado fue percibida como abusiva y prepotente, y motivó la solidaridad y movilización de actores urbanos de la ciudad de Cajamarca, que expresaron una molestia y una conflictividad soterrada, pero no menos importante, existente hasta ese momento. El día 3, jóvenes universitarios y estudiantes de institutos pedagógicos se movilaron hacia la zona convulsionada, en solidaridad con los campesinos; paulatinamente se fueron integrando otros sectores urbanos, y el conflicto poco a poco dejó de ser la protesta aislada de unos campesinos en tierras altas, y empezó a convertirse en una protesta regional contra la prepotencia de la empresa y la acción parcializada del Estado.

En este marco, el Frente de Defensa adquirió un protagonismo que de ninguna otra manera hubiera podido tener. Sus dirigentes, con experiencia en trabajo gremial y político, rápidamente lograron convertirse en referentes de la protesta, que se presentaba de manera desordenada y espontánea. Los líderes del Frente construyeron sobre la marcha una argumentación sobre su justicia, planearon acciones, les dieron sentido político, plantearon una plataforma con la cual negociar con las autoridades del Estado y con la mina, y también evitaron que degenerara en formas de protesta violenta desestructuradas. El 7 de septiembre, el Frente de Defensa convocó a un paro regional para el día siguiente; el 8, cerca de 10 mil ciudadanos se movilaron:

ya no se trataba exclusivamente de una demanda puntual, sino la manifestación de un orgullo regional, mancillado tanto por la empresa como por el centralismo limeño. El alcalde provincial de Cajamarca, Emilio Horna, del partido aprista, se unió a la movilización, a pesar de que hasta ese momento el APRA había mostrado cierta ambigüedad en su posición frente a los conflictos mineros. Sin embargo, para ese momento los ánimos estaban tan caldeados que el alcalde incluso llegó de proponer una protesta indefinida hasta conseguir la anulación de la resolución del MEM, retomando la posición del alcalde Hoyos.

El día 9, ante la necesidad de construir una entidad que pudiera negociar con la empresa y con el Estado, se formó el Comité Cívico Unitario para la Defensa de la Vida y del Medio Ambiente en Cajamarca, con la participación de todos los sectores movilizados, que para ese momento habían desbordado por completo la protesta de los campesinos de Quilish. Lo integraron tanto representantes estatales –gobierno regional, municipalidad provincial– como sindicatos (CGTP-Cajamarca, SUTEP), la Universidad Nacional de Cajamarca, frentes estudiantiles, rondas campesinas, entre otros. Iván Salas, del Frente de Defensa, fue elegido el coordinador del Comité Cívico.

Del 10 al 15 de septiembre se abrió un largo proceso de negociación con el Estado; el Comité convocó a un paro regional para el día 15, como una forma de presión. La convocatoria al paro regional es resultante de la confluencia de iniciativas ya politizadas y con una plataforma de reclamos compleja y elaborada, que iban mucho más allá del problema inicial de los campesinos del cerro Quilish. Se formó un “comando de lucha” integrado por el Comité Cívico, federaciones de estudiantes, magisterio, CGTP, entre otras organizaciones, de tal manera que pudiera expresar a un amplio espectro político. El 15 de septiembre, se acató el paro en las trece provincias de Cajamarca, lo que incluyó bloqueos de vías y carreteras en toda la región; se calcula que alrededor de 40 mil personas se movilizaron ese día. Evidentemente, una medida de este tipo implicó una compleja coordinación logística que sólo podía sostenerse a través de organizaciones políticas y sociales de alcance regional, como son algunos partidos políticos y gremios, capaces además de sintonizar con sentidas reivindicaciones presentes en la población. Aparentemente, aparatos políticos vinculados a Patria Roja e incluso al APRA fueron claves en la organización de la protesta regional.

Si bien es cierto que la articulación de estas redes, conjuntamente con el ánimo de indignación de la sociedad cajamarquina, produjeron una de las protestas más grandes de la historia de Cajamarca, ello no implicaba un respaldo a sus propuestas políticas. En el mítin central el día del paro, las autoridades regionales y provinciales y la mayoría de dirigentes políticos que tomaron la palabra fueron abucheados, y no todos pudieron terminar sus intervenciones. La indignación era mayor y comprendía no sólo al Estado central, también a las autoridades y actores locales. Con todo, la contundencia y masividad de las protestas llevó a que el 16 de septiembre el Ministerio de Energía y Minas expidiera la Resolución Directoral 427-2004-MEM/AAM que “deja sin eficacia” la norma similar número 361-2004, y con ello impidió a Minera Yanacocha continuar con la exploración.

El mismo 16 por la noche, se levantó el paro regional, a pesar de que todavía existían voces que inducían a medidas más radicales de protesta. Ese día, autoridades y representantes de diversos sectores firmaron el acta de compromiso que obligaba a todos a buscar una salida a este problema, de acuerdo con los intereses de los comuneros. Por la tarde, Marco Arana y las autoridades del Comité Cívico lograban un acuerdo con los comuneros de los canales, quienes aceptaron esta nueva resolución. La presencia del ministro de Energía y Minas, Jaime Quijandría, que entregó la resolución firmada en Cajamarca, puso fin a más de quince días de continuas movilizaciones y protestas. En su discurso, Quijandría reconoció que el gobierno “es el culpable” de no devolver a las regiones los recursos que les corresponden por las actividades de extracción de la minería. Señaló que el gobierno impulsará, con base en una parte de los fondos obtenidos por las regalías mineras y gasíferas, la creación del Fondo Social y Ambiental en beneficio de las poblaciones que podrían quedar en desventaja como consecuencia de la explotación minera y energética. El gobierno reconoció, de manera tardía, sus errores; por su parte, Yanacocha aceptó la decisión del gobierno y se comprometió a mejorar su relación con la sociedad en Cajamarca.

Después de Quilish: ¿nueva política?

Después de los sucesos del Quilish, por ordenanza municipal de noviembre de 2004, se creó la Mesa de Diálogo de la Provincia de Cajamarca,

como parte de los acuerdos posteriores a las movilizaciones del Quilish, para impulsar la atención de demandas ambientales de la población. Al igual que los espacios de diálogo creados después de los sucesos de Choropampa, se presentaron agudos problemas de representatividad; además, el desprestigio de la gestión municipal terminó afectando negativamente a la mesa. En 2005, por iniciativa de algunos organismos no gubernamentales (SER, LABOR), Yanacocha y otros actores de la sociedad civil participaron en espacios de diálogo, el llamado Diálogo Minero, un lugar de encuentro más informal entre personalidades provenientes de diversos sectores para discutir la problemática relacionada con la inversión minera en Cajamarca.

¿Y la empresa minera? La contundencia y masividad de las protestas de septiembre de 2004 llevaron a la empresa a repensar integralmente su estrategia de relación con la sociedad en Cajamarca. Desde entonces, se ha incorporado en el discurso de los funcionarios de la empresa un sentido autocrítico, en el sentido de que la empresa se dejó llevar por criterios de búsqueda de rentabilidad económica, en un contexto de aumento de los precios internacionales del oro, pero que no fueron acompañados de una política de responsabilidad social empresarial y de comunicación.

Según las evaluaciones realizadas en el interior de la propia empresa, hasta antes de los sucesos del Quilish, Yanacocha había seguido un patrón tradicional en su estrategia de trabajo con las poblaciones afectadas por la actividad minera; ella estaba signada por una lógica dispersa y reactiva, de donación de pequeñas obras públicas como "compensación", que casi inevitablemente caía en una suerte de clientelismo, en tanto las obras servían para establecer una lógica de incentivos para la cooperación. Después de Quilish, las evaluaciones internas habrían llevado a la necesidad de cambiar radicalmente de política de relaciones comunitarias, y en este marco las reflexiones y el discurso sobre la responsabilidad social de la empresa resultaron muy pertinentes.

Se habrían llegado así a dos grandes conclusiones: la primera, que la política de responsabilidad social debería estar guiada por una lógica de desarrollo de Cajamarca, no de compensaciones puntuales. Esto implicaría participar e involucrarse más en los espacios institucionales de promoción del desarrollo, que se han multiplicado en los últimos años en el marco del proceso de descentralización del Estado.

Tanto los municipios distritales y los municipios provinciales, como los gobiernos regionales, están ahora abocados a elaborar participativamente sus planes de desarrollo, y a aprobar sus presupuestos. La idea sería que la empresa aporte ideas, propuestas y capacidades técnicas a esos espacios. El establecer prioridades, criterios de gasto y objetivos que guíen la inversión social de la empresa sería la clave para evitar responder sólo de manera reactiva a diversos pedidos o presiones, que casi inevitablemente conduce a una lógica clientelista.

La segunda conclusión es que la empresa enfrenta un complejo desafío social y político al que va a tener que responder, dada la debilidad de la presencia del Estado. En circunstancias “normales”, la empresa no debería asumir tareas que le corresponden al Estado; la empresa cumple con la ley, con sus obligaciones tributarias, y le corresponde a los gobiernos desarrollar políticas de desarrollo. La empresa puede marginalmente aportar desde su política de responsabilidad social, pero sólo complementariamente. En el caso de Cajamarca, la debilidad del Estado, expresada en la precariedad de las agencias de los ministerios en la zona, de los gobiernos regional y locales, lo limitado de los recursos, así como la debilidad de capacidades técnicas y de gestión, hacen que la intervención de la empresa sea ineludible. Al hacerlo, tendrá que entrar en un complicado juego social y político, cosa que en principio no debería hacer, pero aparece “condenada” a hacerlo. Se habría tomado conciencia de que la inversión minera es una suerte de enclave de riqueza en un páramo de pobreza, y mientras esa contradicción subsista y conviva, aparecerán tensiones que puedan convertirse en conflictos mayores. Esta primera conclusión, evidente para muchos, ha tenido consecuencias significativas en el modo de comprender las relaciones con las comunidades para los funcionarios mineros. La declaración de un asesor lo expresa elocuentemente: “Los funcionarios de esta empresa son especialistas distinguiendo piedras, pero no saben nada sobre personas”.

En los últimos años, este cambio de orientación se ha traducido en una relativa apertura a la intervención de sociólogos, antropólogos, comunicadores sociales y otros profesionales de las ciencias sociales que cumplen diversas funciones en la empresa. Yanacocha se involucra más en los espacios de diálogo y concertación, y se esmera en insertarse en los planes de desarrollo elaborados por las autoridades del Estado. Existen documentos en los que se señalan como inversiones

sociales prioritarias la creación de un fondo de “oportunidad de negocios” para la ciudadanía, la construcción de carreteras, la dotación de energía eléctrica y la implementación de telefonía rural. Sin embargo, a la fecha existe todavía una notoria distancia entre los grandes objetivos y las prácticas concretas. Hasta el momento, las actividades de responsabilidad social de la empresa minera parecen privilegiar pequeñas obras concretas en las zonas directamente afectadas por su presencia, a través de la gerencia de relaciones comunitarias; ciertamente, la empresa no puede desentenderse del todo de este tipo de prácticas. De otro lado, Yanacocha ha creado la fundación Los Andes de Cajamarca, con un directorio autónomo, que desarrolla proyectos que buscan beneficiar al microempresario cajamarquino, generalmente urbano, y que podría estar incluido en el grupo de “afectados indirectos” por las actividades mineras. En cartera se tienen proyectos productivos como la creación de un Centro de Innovación Tecnológica de Joyería, el Desarrollo de Proveedores Locales (destinado a la constitución de empresas proveedoras de bienes y servicios para la empresa en Cajamarca), la Tecnificación de la Producción del Cuy como Alternativa Rentable (para pequeños criadores), etc. Sin embargo, todavía es temprano para hacer una evaluación de la viabilidad de estas iniciativas.

La empresa es un actor complejo, con pugnas y disputas internas. De un lado, algunos funcionarios se resisten a entrar en un mayor involucramiento social y político, tomados por la lógica de que “no somos beneficencia pública, sino empresarios”; otros señalan que si no se mejora la relación con las comunidades, al final, la operación misma de la mina sería inviable. Estas tensiones hacen que los críticos de la mina sean escépticos respecto al cambio de su política después de 2004. Según Iván Salas, del Frente de Defensa, Yanacocha seguiría con una lógica clientelista, de cooptación de los medios de comunicación y de “compra” de apoyo a cambio de pequeñas concesiones, y de hostilización a sus opositores.

Este escepticismo, lamentablemente, parece justificarse a la luz de acontecimientos recientes, como los de Combayo de agosto de 2006. Este es un centro poblado dentro del área de afectación de las actividades de ampliación de la empresa; estas actividades perjudicaban el acceso al agua de las comunidades, por lo que Yanacocha estaba negociando la construcción de reservorios y canales para compensar su

intervención. Al mismo tiempo, Yanacocha promueve la creación de empresas comunales para la provisión de servicios a la mina, y se creó un problema porque un grupo de contratistas de la zona sentía que Combayo era excluido de los contratos. Así, confluyó el descontento de un grupo de interés con la desconfianza de la mayoría por el tema del acceso al agua. Esto llevó a algunas manifestaciones de protesta de un grupo de pobladores que bloquearon la carretera, lo que condujo a un enfrentamiento con la policía, en el que murió un comunero, en circunstancias confusas. A partir de esto, confluyeron los intereses de grupos de interés económico, los temores de los pobladores por los potenciales problemas de acceso al agua, así como la reivindicación de un poblador muerto. Nuevamente, encontramos una gran diversidad de intereses y motivaciones en juego, lo que hace complicado el dar respuestas rápidas.

La reacción de la empresa dejó entrever reflejos del pasado: Yanacocha exigió el desbloqueo de la carretera por parte de la policía e invocó el principio de autoridad; minimizó las protestas de la población y acusó a un “grupo de manipuladores” de orquestar la protesta, dentro de los cuales se encontrarían activistas ambientales, diversos grupos políticos y sectores de la Iglesia. Con el paso de los días, la solución del tema fue asumida directamente por el presidente del Consejo de Ministros del recién instalado gobierno de Alan García, Jorge del Castillo. Este evitó el uso de la fuerza y abrió un espacio de diálogo y negociación, que culminó en la suscripción de un acta por el cual la empresa se comprometía a realizar una serie de obras que aseguraran el acceso al agua de las poblaciones afectadas por las obras de ampliación de sus actividades, un conjunto de obras de desarrollo (carreteras) y, finalmente, el Estado se comprometía a velar por el cumplimiento de los acuerdos tomados. La actuación de Del Castillo, aunque fue aceptada por la empresa, fue objeto de críticas por parte de diversos funcionarios de esta, según los cuales se estaría dando una peligrosa señal de debilidad.

Posteriormente, la prensa denunció la existencia de acciones reiteradas de seguimiento, amenazas y amedrentamiento a activistas ambientales, como Marco Arana y Mirtha Vásquez, de la ONG GRUFIDES, entre otros, iniciadas a mediados de 2006 y que parecen continuar hasta el presente. Esto además ocurre en el contexto de casos de asesinatos y violencia que no llegan a ser esclarecidos, lo que aumenta

la sensación de desconfianza, lo que finalmente ha impedido que se desarrollen las iniciativas de diálogo a las que hicimos referencia más arriba. Si bien puede ser cierto que la empresa como tal no tiene ninguna responsabilidad directa ni en los actos de violencia ni en las acciones de amedrentamiento denunciadas, la ausencia de gestos de solidaridad, de preocupación por estos temas y de sensibilidad frente a la gravedad de estos asuntos permiten pensar que en Cajamarca, en el momento actual, lo que se logró avanzar en cuanto a diálogo y entendimiento, después de los sucesos de Quilish, se ha perdido, y se vive nuevamente una situación de “tensa calma”, a la espera de un nuevo conflicto.

Antamina: licencia social y conflicto de baja intensidad¹

ANTAMINA REÚNE TODOS LOS ATRIBUTOS de un “megaproyecto”, tal como suele ser presentado en los medios y en las publicaciones. Los casi 2,300 millones de dólares que gastaron los dueños para hacer funcionar la mina representan la mayor inversión realizada en la historia de la minería peruana. La empresa ha construido 210 kilómetros de carretera, una línea de transmisión eléctrica de 57 km y un mineroducto de 302 kilómetros que lleva el mineral al puerto de Huarmey, hasta ahora el único en el Perú. Hoy en día Antamina es la tercera mina de zinc más grande del mundo y la séptima de cobre, y cuenta con una planta concentradora que procesa 70,000 toneladas de mineral por día, la más potente de su tipo. Se calcula en los algo más de 20 años que durará su operación, la mina producirá hasta 1.5 millones de toneladas de concentrado de cobre y zinc por año.

Para el gobierno peruano, el megaproyecto tenía (y tiene) una importancia singular no sólo por lo que significa en ingresos directos a través de impuestos, regalías o contribuciones voluntarias, sino también por su valor simbólico, pues demostraba que, después de su propia “década perdida” marcada por la guerra interna, la hiperinflación y la inestabilidad política, el Perú era considerado nuevamente

1. Capítulo a cargo de Ludwig Huber (IEP).

como un país donde podía arriesgarse una inversión de más de 2,000 millones de dólares; inversión demasiado grande como para ser asumida de manera exclusiva aun por una de las empresas sénior más poderosas y solventes, de modo que se constituyó un consorcio cuya constelación ha cambiado varias veces desde los inicios en 1996, lo que refleja bien el proceso de concentración de empresas mineras que se ha observado en los últimos años a nivel mundial.²

Pero Antamina no sólo es, por ahora, el proyecto minero más grande en el Perú; la Compañía Minera Antamina (CMA) es también la empresa que ha asumido con mayor decisión un discurso de responsabilidad social como conducta corporativa. Su gerencia hace grandes esfuerzos para presentar Antamina como la “minería del futuro”, y su política empresarial resalta la necesidad de conseguir una “licencia social” para operar. Según su (ahora ex) vicepresidente para asuntos corporativos, “la responsabilidad social empresarial es principalmente una nueva valoración del rol social de la empresa. Una nueva forma de hacer negocios o, simplemente, hacer lo éticamente correcto en los negocios”.³ Desde el inicio del proyecto, en 1996, CMA adoptó el Código de Responsabilidad Social del International Council on Mining and Metals (ICMM) y se comprometió a:

- respetar al individuo, a su cultura y a sus costumbres;
- integrar los objetivos de la compañía con objetivos locales, regionales y nacionales;

2. En junio del 1996, la concesión fue entregada a dos compañías canadienses: Rio Algom Ltd. e INMET Mining Corporation, que prometieron invertir US\$ 2,530 millones. El 31 de julio de este año, ambas empresas constituyeron la Compañía Minera Antamina (CMA), y en septiembre se firmó el contrato con el gobierno peruano. En marzo de 1998, INMET cedió sus acciones a las empresas canadienses Noranda Inc. y Teck Corporation. En octubre 1999, Mitsubishi adquiere el 10% de las acciones. En octubre de 2000, la empresa británica Billiton absorbe Rio Algom; en 2001, Billiton se fusiona con la empresa australiana BHP. El 30 de junio de 2005, Noranda Inc. Se fusiona con Falconbridge Limited; la nueva compañía adopta el nombre de Falconbridge Limited. Falconbridge, a su vez, es absorbida en agosto de 2006 por Xstrata. De esta manera, el consorcio que conforma la CMA está actualmente compuesto por Xstrata (33.75%), BHP Billiton (33.75%), Teck Cominco (22.5%) y Mitsubishi (10%).

3. Felipe Cantuarias, La Responsabilidad Social en la minería. Un avance (www.snmpe.org.pe/pdfs/ResponsabilidadSocialFelipeCantuarias.pdf).

- reconocer a las comunidades locales, así como a la población en general y a sus autoridades, como interlocutores válidos, para mantener un proceso permanente de comunicación y consulta; y
- comprometerse con el desarrollo económico y social sostenible de las comunidades (Código de Responsabilidad Social de CMA).

Como muestra de su voluntad de mantener buenas relaciones con la población en su zona de operaciones, principalmente el distrito de San Marcos en Ancash, CMA incluyó en el Estudio de Impacto Ambiental el Anexo Socioeconómico SE III, en el cual se comprometió a invertir –de manera voluntaria– más de seis millones de dólares en el desarrollo de la región durante los tres primeros años de desarrollo del proyecto, es decir, durante la fase de construcción de la mina y antes de empezar con la explotación.⁴ Esta y otras prácticas –especificadas detalladamente en sus anuales reportes de sostenibilidad– han merecido a la empresa varios premios a la responsabilidad social y a la creatividad empresarial, la certificación ISO 14001⁵ versión 2004, y últimamente el premio Desarrollo Sostenible 2006 de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía. En diciembre de 2006, CMA ocupó el cuarto lugar en un ranking de doce empresas latinoamericanas que sobresalen por su gestión de responsabilidad social empresarial en diferentes facetas de su negocio.⁶

Pareciera que la política de la “licencia social” da frutos. En comparación con los otros casos de nuestro estudio que se encuentran en la fase de explotación (sobre todo Yanacocha, el proyecto más parecido en cuanto al tamaño), el nivel de conflictos en Antamina es

4. En realidad, la contribución no era tan “voluntaria”. Aunque no fue exigida por la legislación peruana, sí fue un requisito del Banco Mundial, que era garante de los inversionistas a través del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI). Según Gil (2005: 102), de los 6.4 millones de dólares ofrecidos, 1.1 millones fueron utilizados para pagar salarios a los asistentes técnicos y unos 3.2 millones para el “desarrollo social” de infraestructura, que incluía las viviendas de los trabajadores de la empresa en Huaraz. Con eso, el monto real de la contribución se reduce casi a la mitad.

5. ISO 14001 es una norma internacional orientada a la mejora del desempeño ambiental de empresas, municipalidades, organismos de gobierno y otras organizaciones, a través de la prevención, reducción o eliminación de los impactos.

6. Ver www.antamina.com/noticias/noticias_179.html

bastante menor, o en todo caso menos violento. Es así que en los círculos mineros, en los medios de comunicación y en las instancias correspondientes del Estado, Antamina se ha ganado la reputación de una empresa moderna, social y ecológicamente responsable.

Sin embargo, nuestro trabajo de campo ha revelado que esta apreciación no es necesariamente compartida por la población afectada en sus dos zonas de intervención: el distrito de San Marcos, en la provincia de Huari, y el puerto de Huarmey, ambas en el departamento de Ancash. El contexto social en las dos regiones demuestra un panorama más complejo de lo que se desprende de las publicaciones periodísticas (y obviamente de los comunicados de la misma empresa), y un nivel de conflictividad que en ocasiones estalló también en actos de violencia. Dividiremos la presentación en los dos escenarios mencionados: San Marcos y Huarmey.

San Marcos

Muchos proyectos mineros en el Perú se desarrollan en zonas remotas de la sierra, y el distrito de San Marcos es una de ellas. Ubicado en el Callejón de Conchucos, a unos 270 km al noroeste de Lima, el distrito es calificado como “muy pobre” en el último Mapa de Pobreza de Foncodes de 2000 –cuyos datos fueron levantados en 1999, cuando el proyecto Antamina se encontraba en su fase de construcción–, con un índice de pobreza absoluta de 62.52% y relativa de 39.50, con un 90% de la población sin electricidad y 6,257 habitantes por posta médica. El Informe de Desarrollo Humano 2006 del PNUD le otorga un IDH de 0.5292 y lo ubica en el puesto 1,207, entre los 1,828 distritos del país.

Cuando CMA se presentó por primera vez en el distrito, en 1996, el proyecto fue bien recibido por la población, pues desde el inicio la empresa expuso un discurso de responsabilidad social y prometía hacer inversiones sustanciales en la zona. Además, San Marcos es un distrito con una larga tradición de presencia minera, sobre todo artesanal. Las primeras referencias datan del siglo XVI, y a mediados del siglo XIX, Antonio Raimondi mencionó dos pequeños proyectos llamados Taco y Rosa. Desde los años cincuenta del siglo pasado, la Cerro de Pasco Mining Corporation mantuvo concesiones en Antamina y realizó exploraciones en la zona. Cuando la concesión se venció

en 1971, la mina fue devuelta al Estado peruano y administrada por Minero Perú. En 1973, Minero Perú firmó un convenio con la compañía romana Gromin para la explotación de Antamina, pero problemas financieros truncaron el proyecto después de pocos años. En 1981, CENTROMIN se encargó de la administración, pero no logró explotar la mina porque tampoco contó con los recursos necesarios.⁷

En octubre de 1996, CMA encargó a la consultoría Klohn Crippen-SVS S. A. la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental, el cual fue aprobado dos años después por el Ministerio de Energía y Minas. Con ello, se inició la fase de construcción, durante la cual se ocupó temporalmente a alrededor de 10,000 trabajadores. Las construcciones terminaron en junio de 2001, dando paso a una fase de pruebas de cuatro meses.

Cuando en octubre de 2001 se inició finalmente la producción comercial, la coexistencia armónica entre la minera y la población, que caracterizó el inicio de la presencia de CMA en la región, ya se había visto interrumpida por algunos actos de protesta y una gran cantidad de acciones legales contra la empresa.⁸ De esta manera se manifestó una creciente decepción en la población del distrito, entre la cual la presentación del megaproyecto había causado expectativas enormes, probablemente irreales. Ello se debía en parte a una política de información poco transparente y en cierta medida irresponsable por parte de la empresa, la cual, en contradicción con su propio Código de Responsabilidad, al inicio no daba importancia a la contratación de personal experimentado en aspectos sociales, y recién en 1999 instaló una oficina permanente de relaciones comunitarias en San Marcos. Pese a los pronunciamientos sobre el “respeto a la cultura” de

7. También influyó la presencia de la subversión en la región. Sin embargo, hasta la formación del consorcio CMA, ninguna empresa estaba en condiciones de explotar la mina principalmente por el altísimo costo que la operación implicaba debido a su ubicación remota. Ante esta situación, durante los años ochenta la experiencia más importante en San Marcos fue con la Sociedad Minera Gran Bretaña, que extrajo minerales de la mina mediana Contonga, cerca de Antamina. Contonga quebró en los años noventa y dejó inmensos daños ambientales. En 2006, la mina fue reabierta, ahora con dueños peruanos.

8. El primer incidente se produjo en febrero de 1999, cuando el Comité Ambiental de San Marcos y algunos pobladores paralizaron las obras de construcción de la carretera después de una filtración de sedimentos en el lago Canrash.

las comunidades afectadas, la actitud de la empresa en esa época fue marcada por un absoluto desconocimiento del contexto sociocultural en la región. Además, el personal técnico, en parte transferido de la empresa minera Milpo, propiedad del entonces director general de CMA, estaba acostumbrado a un estilo “tradicional” y vertical en su relación con la población.⁹

Ello se manifestó durante el proceso de la compra de tierras y en la reubicación de los pastores que habitaban en las punas, es decir, en la zona donde la mina iba a operar. La mayor parte de las tierras que la empresa necesitaba para sus operaciones –alrededor de 7,000 hectáreas– pertenecían a dos comunidades campesinas, y una parte menor era propiedad privada de algunas familias extensas, llamadas “truncos” en la terminología local. CMA ofreció US\$ 400.00 por hectárea de pastos naturales y US\$ 1,000 por hectáreas de tierras agrícolas, un precio muy por encima de las pautas establecidas por el Ministerio de Agricultura y de las compensaciones pagadas por otras empresas mineras. Además, de acuerdo con las disposiciones del Banco Mundial, la empresa prometió sustituir las tierras en un posterior proceso de reubicación, así como llevar a cabo una serie de proyectos de desarrollo para el beneficio de la población. En algunas ocasiones, cuando las promesas no daban resultados, amenazaron con recurrir a la Ley de Servidumbre.

Las negociaciones se iniciaron en 1997 con la comunidad campesina de Huaripampa, la más antigua, más tradicional y más pobre de las dos comunidades. Diversos testimonios describen el proceso como sumamente armonioso, hasta amigable, con la comunidad aceptando la oferta tal cual fue presentada por la empresa, sin tratar de negociar algo más. El 10 de enero de 1998 se firmó el contrato y Huaripampa recibió US\$ 934,800, más algunas promesas verbales de llevar a cabo pequeños proyectos de desarrollo.

Sin embargo, lo que podría haber sido un punto de despeje para una comunidad pobre y marginada, terminó en un desastre. En primer lugar, los directivos no invirtieron en proyectos productivos que hubieran generado ingresos para la comunidad, sino en símbolos de estatus como un colegio industrial (sin coordinar con las instancias

9. Información proporcionada por un entrevistado cercano a la empresa.

correspondientes del Estado), una antena parabólica, una camioneta 4x4 y una plaza de toros. En segundo lugar, y más grave aún, a sólo un año después de la firma del contrato se descubrió que sólo quedaron unos US\$ 40,000 en la cuenta bancaria de la comunidad, pese a que solamente 400,000 del casi un millón fueron gastados oficialmente. Los comuneros acusaron a sus autoridades de haber robado la diferencia, y los dirigentes más implicados abandonaron la comunidad.

Con la cancelación del pago por las tierras, la empresa había dado por concluido el trato con la comunidad de Huaripampa. Sin embargo, en los meses siguientes se vio enfrentada con una serie de reclamos que, en su percepción, ya no se justificaron; entre otros, que asumiera el pago para profesores del Colegio Industrial Huaripampa Canadá y que asignara médicos a la flamante posta médica, aparte de los habituales pedidos de la población por trabajo y un mercado para sus productos.

Analizando la conducta de la comunidad –la cual, como mencionamos, se mostró muy blanda en las negociaciones respecto a la venta de tierras, pero después causó irritación en la empresa con una serie de demandas adicionales no previstas en los acuerdos formales–, los antropólogos Guillermo Salas (2002) y Vladimir Gil (2005) recurren a un tema central en las ciencias sociales aplicadas: la instauración de relaciones de reciprocidad a través de un “regalo” o un favor, el cual obligatoriamente tiene que ser devuelto.¹⁰ Es decir, más allá de la transacción monetaria basada en la lógica del mercado –que fue la lógica de CMA–, la comunidad habría buscado establecer una relación con la empresa: una relación de largo plazo, clientelista y premoderna, con un poderoso aliado que le brindaba protección. El aceptar la oferta de CMA sin entrar en más negociaciones fue una manera de “adelanto”, el “regalo” de entrada que estableció obligaciones de reciprocidad; obviamente, eso no fue comprendido por la empresa.

Las negociaciones con la otra comunidad –Angu Raju Carhuayoc– resultaron mucho más complicadas. Carhuayoc no es una comunidad antigua, como sí lo es Huaripampa, sino producto de la Reforma

10. El tema fue elaborado en el libro *El don*, del antropólogo francés Marcel Mauss, publicado por primera vez en 1925; según Mauss, el establecer relaciones recíprocas a través de regalos y la obligación de devolverlos es un principio universal de la humanidad.

Agraria y se constituyó recién en 1972. Sus comuneros son campesinos parcelarios, pequeños propietarios de facto, con poca experiencia en organización comunal, pero integrados al mercado local a través de la comercialización de sus productos agropecuarios y de tejidos. Un buen número de comuneros había trabajado durante los años ochenta en la mina Contonga, y su nivel de educación es mayor en comparación con el de los comuneros de Huaripampa (Gil 2005: 139). Además, cuando se iniciaron las negociaciones sobre la venta de tierras, ya habían pasado varios meses desde la firma del contrato entre la empresa y la comunidad vecina, de modo que tenían la oportunidad de analizar esta experiencia. Todos estos factores contribuyeron a que la comunidad de Carhuayoc estuviera mucho mejor preparada para las negociaciones.

Estas negociaciones se extendieron a lo largo de varios meses, en un clima marcado por la desconfianza por parte de la comunidad y el deseo de conseguir mejoras en la oferta de la empresa. En junio de 1998, CMA pagó US\$ 452,000 a Carhuayoc por las tierras adquiridas, el mismo precio por hectárea que había pagado también en Huaripampa; sin embargo, Carhuayoc logró además un convenio de desarrollo con la empresa y la adquisición de un fundo, ubicado a unos 40 km al norte de San Marcos, en reemplazo de los terrenos vendidos. Sobre el destino de los 452 mil dólares se entablaron algunas discusiones en la comunidad, pues un grupo quería que se reparta el dinero entre los comuneros. Sin embargo, se impuso la facción –encabezada por las autoridades comunales de ese entonces– que propuso invertirlo para generar ingresos en beneficio de la comunidad. En 1999, Carhuayoc compró dos volquetes y obligó a CMA a alquilarlos, y desde entonces ha logrado aumentar continuamente su flota.

Las negociaciones con los propietarios privados también resultaron más complicadas de lo previsto para la empresa. Un primer problema fue que estos terrenos, a diferencia de los de las comunidades campesinas, no contaban con título de propiedad, de modo que no se pudo establecer con exactitud a quiénes pertenecían y cuáles eran las extensiones y los linderos. Para resolver el impasse, CMA estableció un convenio con la oficina regional del Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT), que empezó su labor a comienzos de 1998 y lo concluyó en menos de tres meses. La rapidez del proceso, llevado a cabo además en circunstancias difíciles durante la época de lluvia,

y sospechas sobre una indebida cercanía entre CMA y el PETT, cuyo personal se movilizó en camionetas proporcionadas por la empresa, causaron una serie de problemas irresueltos hasta la fecha.

Durante las negociaciones con los dueños se mostró que ni CMA ni el PETT comprendieron el sistema local de la tenencia de tierras. En San Marcos la compra-venta era casi nula y las propiedades cambiaron sus dueños a través de herencias, lo cual estableció con el tiempo un régimen sumamente complicado de derechos basados en relaciones de parentesco y reciprocidad. Muchos de los propietarios –o quienes se consideraban como tales– no vivían en las punas; algunos ni siquiera en el distrito de San Marcos, pero de acuerdo con el grado de parentesco con los pobladores, mantenían el derecho (independientemente de si hacían uso de él o no) de criar allí animales. Ese derecho –que no tenía ningún sustento legal, pero fue reconocido de manera consuetudinaria por los demás miembros del “tronco”– les daba la convicción de ser copropietarios de las tierras que la empresa quería comprar, y que por lo tanto tenían que ser considerados en las negociaciones. Los múltiples reclamos que se presentaron causaron una enorme confusión en la empresa y entre los mismos propietarios; cuando CMA finalmente compró las tierras, se desencadenaron muchos conflictos entre los dueños reconocidos y sus familiares que no habían sido considerados o que no habían recibido la misma cantidad.

A pesar de las dificultades que acabamos de mencionar, CMA logró adquirir todas las tierras que necesitaba en menos de un año. Hacia fines de 1998, el equipo de relaciones comunitarias empezó con la reubicación de las primeras familias que vivían en la zona de operaciones; este proceso marcaría el deterioro de la relación, hasta ese entonces todavía bastante armónica, entre la empresa y la población.

La empresa había separado algunos terrenos colindantes con la zona de operaciones para las familias reubicadas. En febrero de 1999, el departamento de operaciones de CMA informó a relaciones comunitarias que el sitio de construcción había sido invadido por familias campesinas; después se descubrió que los “invasores” eran nada menos que las familias reubicadas por la misma empresa. Resulta que operaciones había cambiado los planes y asignado las tierras reservadas para la reubicación al sitio de construcción, sin conocimiento de relaciones comunitarias.

La debilidad de relaciones comunitarias en el interior de la empresa, la poca importancia que se le daba más allá de los discursos,

quedó al descubierto cuando, en el mismo mes de febrero de 1999, CMA lanzó el Programa Acelerado de Reubicación (PARU) y redujo el tiempo que el equipo tenía para reasentar a 53 familias de un año a 90 días. En vista de que los terrenos separados ya estaban designadas para la construcción y que fue imposible encontrar otras tierras adecuadas en tan corto plazo, la empresa abandonó el principio de remplazar tierras por tierras y ofreció una compensación monetaria de 30,000 dólares por la reubicación y 3,000 dólares adicionales por manutención de seis meses.

La política de compensar tierras por tierras no hubiera producido cambios sustanciales en el sistema local del acceso a la puna; en cambio, el pago de una suma en efectivo –enorme, además, para un distrito pobre como San Marcos– introdujo una lógica económica diferente y quebró el equilibrio que se había mantenido a través de los tiempos. No existían criterios para convertir los derechos consuetudinarios en una cantidad monetaria y de establecer con claridad quién debería recibir compensación y por qué razones.

CMA pretendía pagar solamente a los jefes de familia identificados como residentes permanentes –es decir, principalmente a los pastores–, sin tomar en cuenta que ellos por lo general no eran los dueños de los animales, sin concebir la jerarquía social entre dueños y “sus” pastores, y sin considerar las formas temporales de residencia ni los derechos de los familiares ausentes. Por lo demás, la empresa no contó con una línea de base aplicable, de modo que la selección de los beneficiarios resultó confusa y en muchos casos equívoca, mientras al mismo tiempo los reclamos por ser reconocido como “reubicado” se multiplicaron y profundizaron los conflictos entre familiares que ya habían empezado a perfilarse durante el proceso de la venta de tierras; con el agregado de que la ira, esta vez, se dirigió también contra la empresa, cuyos criterios no fueron compatibles con las normas locales. Un problema aparte, obviamente, constituyó el hecho de que la gente no estaba preparada para manejar semejante cantidad de dinero, y muchos beneficiarios perdieron su compensación en un lapso muy corto.

De esta manera, a partir de 1999 empezaron a producirse problemas entre la empresa y la población que giraron principalmente alrededor de la compra y venta de tierras y la compensación por reubicación. Con la desconfianza que se estaba generando aumentaron

también las denuncias sobre daños ambientales. En San Marcos se formó un Frente de Defensa liderado por un ex alcalde (quien iba a ser nuevamente elegido en 2002). En enero de 2000, un grupo de pobladores mandó una carta de protesta a autoridades del Estado y al Banco Mundial, firmada por el alcalde, los presidentes de las dos comunidades y otras autoridades del distrito. Hasta mayo del mismo año, CMA recibió 151 quejas formales, la mayoría de ellas cartas notariales y algunas demandas judiciales. La armonía inicial entre empresa y población estaba definitivamente quebrada.

En vista de los problemas que se estaban produciendo, CMA contrató una consultoría a cargo del geólogo canadiense Ian Thomson para evaluar el proceso de reubicación. Tomando como referencia las disposiciones del Banco Mundial, el informe de Thomson constató la ausencia de un plan de reubicación adecuado¹¹ y de mecanismos apropiados para tratar las quejas que se habían producido en el marco de la compra-venta de tierras, así como la desatención de los usuarios que tenían derechos en la puna sin vivir en ella, y la falta de un programa para proteger a los afectados más vulnerables. Después, CMA trató de corregir los errores y empezó a dar más importancia a su área de relaciones comunitarias. La empresa forjó una mesa de concertación que reúne a los principales actores del distrito, y en 2002 fundó la Asociación Ancash con sede en Huaraz, con el objetivo de promover proyectos de desarrollo. Asociación Ancash es una asociación civil formalmente independiente, pero depende casi al ciento por ciento del financiamiento de la empresa, y en la población es identificada con ella. En los cinco años de su existencia ha llevado a cabo más de 100 proyectos, entre agroecológicos, obras hidráulicas y asistencia técnica.¹²

Con una política empresarial más decidida a mantener buenas relaciones con la población, las aguas parecen haberse calmado. En los últimos tres o cuatro años se produjeron algunas protestas muy puntuales, como aquella en mayo de 2005, cuando un grupo de 70 pobladores de la comunidad de Huaripampa ingresó violentamente al sector de la quebrada Tucush, que pertenece a Antamina, reclamando

11. El plan de reubicación en el EIA tenía solamente cinco páginas, con afirmaciones muy generales.

12. Para mayor información, véase la página web de la Asociación Ancash: www.aancash.org.pe

la construcción de un nuevo camino que comunique la localidad de Ayash con San Marcos; o el último enfrentamiento del que tuvimos conocimiento, en septiembre de 2006, entre comuneros de Juprog y la Policía Nacional en la entrada de las instalaciones de la empresa.¹³ Sin embargo, fueron casos aislados que encontraron arreglos rápidos, también porque la empresa cedió en parte a los reclamos de la población y desistió de denunciar a los dirigentes.

La ausencia de protestas abiertas, cuando enfrentamientos violentos en otras grandes minas como Yanacocha o Tintaya copaban los noticieros, ha cimentado la reputación de Antamina como compañía minera que representa la diferencia positiva en comparación con las demás, sensible a las demandas de la población –motivo para CMA de elogiar su política de responsabilidad social y felicitarse, en su último Reporte de Sostenibilidad del año 2005, por haber “producido cambios positivos, sostenibles, medibles y perceptibles en la calidad de vida y el nivel de confianza e integración con la comunidad ancashina”.

Sin embargo, la calma que reina en San Marcos es un tanto engañosa, pues las entrevistas y conversaciones con la población revelaron un fuerte nivel de frustración y una conflictividad latente. Diez años después de iniciarse la presencia de Antamina en el distrito, la decepción y el descontento parecen haberse generalizado; la gente percibe que la empresa no ha cumplido con sus promesas, que no se nota un avance económico en la zona ni una manifestación palpable de las inversiones en proyectos de desarrollo.

El reclamo principal es el trabajo, tanto en las comunidades como en la ciudad de San Marcos. Cada día se presentan un promedio de treinta personas en la oficina de relaciones comunitarias, la mayoría solicitando algún empleo en la mina. Los jóvenes urbanos se han organizado en asociaciones con el mismo objetivo, aunque hasta la fecha sin mayor éxito. La empresa sabe que no puede cumplir con esta demanda de mano de obra no calificada; intenta mitigar las peticiones

13. Según la información que pudimos recoger, la comunidad había programado una reunión con representantes de la minera para negociar puestos de trabajo. Cuando se frustró la reunión, los comuneros se dirigieron hacia la mina y fueron repelidos por la policía. Fuera del distrito de San Marcos, en marzo de 2005, se habían realizado manifestaciones de protesta, con bloqueos de carreteras en Huaraz; fueron encabezados por el entonces alcalde.

con algunos programas de empleo temporal sin relación directa con la mina, como, por ejemplo, para la construcción de una trocha carrozable en Huaripampa o de obras comunales en la comunidad Santa Cruz de Pichiú, pero apuesta más por proyectos de desarrollo agropecuario y artesanal.

La otra demanda mayor se refiere a la compra de productos locales. Antamina ha encargado la alimentación de los casi 1,500 trabajadores directos en la mina a una empresa transnacional, que importa la mayor parte de sus productos de otros países y sólo en términos muy reducidos recurre a la producción de la zona, porque no encuentra el estándar de calidad requerido. Es decir, los campesinos no perciben una extensión del mercado –o en todo caso una extensión muy reducida que no los satisface– para sus productos agrícolas y pecuarios. La misma percepción expresan los comerciantes que se han organizado en la Cámara de Comercio y Turismo, la cual en la actualidad se encuentra virtualmente desactivada porque no tiene capacidad de negociar con la empresa.

Al respecto, es importante señalar que las minas que antes operaban en la zona, sobre todo Contonga, sí contrataron mano de obra local y compraron productos de la zona. Este hecho sin duda contribuyó a que la población les “perdonara” los considerables daños ecológicos que cometieron, pues se trataba de minas medianas o artesanales que no contaban con la tecnología de punta, como sí la tiene CMA. A pesar de que el impacto ambiental fue mucho más grave que en el caso de Antamina –cuando Contonga cerró en los años noventa, dejó completamente contaminada la laguna de Pajuscocha–, nunca se produjeron protestas violentas.

Otro problema todavía no resuelto es la reubicación de las familias que antes vivían en las punas. El Banco Mundial fue el único destinatario que reaccionó a la carta de protesta que representantes de San Marcos habían mandado a diversas autoridades nacionales e internacionales a comienzos de 2000, y en mayo del mismo año el distrito recibió la visita de una comisión del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI).¹⁴ La comisión reconoció que CMA

14. Más conocido con su siglas inglesas MIGA, para Multilateral Investment Guarantee Agency.

había cumplido con la mayoría de los requisitos del banco, pero también detectó algunas deficiencias y expresó una serie recomendaciones, entre ellas la de llevar a cabo un estudio más exhaustivo sobre la situación de los reubicados.¹⁵ En junio, CMA contrató a GRADE para llevar a cabo este estudio. A base de una tipología que toma en cuenta las diferentes formas de acceso a la puna, el equipo de GRADE recomendó una escala de compensaciones, destacando la compensación de tierras por tierras para las familias que tenían residencia permanente en la puna.¹⁶

En un intento de cumplir con las recomendaciones de compensar tierras por tierras, y en vista de que no había tierras adecuadas disponibles en la zona, CMA organizó a nueve familias que se declararon dispuestas a mudarse a la costa. La empresa compró un fundo en el distrito de Pativilca, construyó casas e hizo preparar los terrenos; sin embargo, cuando todo estaba listo para la mudanza, las familias cambiaron de ánimo y se negaron a mudarse. Esta experiencia ha llevado a la empresa a descartar el trabajo con grupos, pues consideran imposible negociar con los afectados de manera colectiva. Han encargado a la empresa PRODESA la elaboración de proyectos individuales para unas cien familias, de acuerdo a las propuestas de estas. Los avances que se han producido son más bien parciales; uno de los problemas que PRODESA ha encontrado es el frecuente cambio de las preferencias entre las familias. Todo indica que el problema tiene todavía para rato y que va a ser difícil encontrar una solución.

En suma, en San Marcos predomina el reclamo por una mayor participación en los beneficios de la mina. En cambio, casi no se nota un discurso en contra de la mina que fuese basado en argumentos ambientalistas. El Comité de Medio Ambiente, creado en 1999, se encuentra desactivado; algunos de sus integrantes formaron la ONG

15. Entre otras cosas, la comisión constató que “[...] el problema clave para CMA fue el manejo de las expectativas de la comunidad. Obviamente, ha habido una amplia brecha entre lo que CMA pensaba que estaba comunicando a la comunidad, particularmente en relación con la reubicación y la distribución de beneficios, y lo que la comunidad entendió que iban a recibir y cuándo lo iban a recibir” (CAO 2001: 9).

16. GRADE realizó otros estudios en San Marcos en 2003 y 2006. Sobre el de 2003 existe un informe que constata que la situación no ha cambiado sustancialmente a favor de los afectados.

Comisión de Medio Ambiente, financiada por el Instituto Montaña, pero con recursos muy limitados; es la única organización con un discurso ecologista en la zona. La gran demanda en la población es el “desarrollo”, a través de la creación de empleo y de mercados para su producción.

El incumplimiento de estas demandas, en la interpretación de los pobladores, ha llevado a un descontento generalizado en San Marcos. Que este descontento no se exprese en acciones concretas contra la empresa se debe en buena medida a la extrema fragmentación del panorama social en el distrito. En términos generales, la situación social está dominada por dos familias extensas, que se disputan entre ellas los cargos públicos. Según uno de nuestros informantes, es difícil mantenerse al margen de estas pugnas, pues los dos grupos no aceptan posiciones de neutralidad. Ni Antamina se libra de estas peleas, pues es utilizada en la lucha por el poder local; es decir, las posiciones frente a la mina se definen no tanto por principios, sino por la posición de la otra facción. Así, el alcalde del período 2003-2006 es el fundador del Frente de Defensa de San Marcos; una vez asumido el cargo, cambió su postura y fue acusado por la otra facción de ser aliado de la empresa, mientras que en el otro grupo se agruparon los principales opositores de la mina.

Sin embargo, no son posiciones principistas, sino más bien coyunturales y definidas por intereses que sólo de manera circunstancial tienen que ver con la mina. Además, no se trata de grupos consolidados; detrás del panorama general de las dos facciones opuestas hay una infinidad de intereses particulares que impiden la aglomeración y expresión de intereses comunes. En este sentido, la fragmentación social conviene a la empresa, pues entorpece una protesta organizada que, sin duda, traería mayores problemas a la mina. Pero por otro lado, la misma fragmentación dificulta el proceso de negociaciones. Es decir, CMA difícilmente encuentra un interlocutor con un nivel mínimo de representatividad que le permita llegar a acuerdos de mayor alcance; en principio, tiene que negociar caso por caso de manera individual y empezar a fojas cero cuando cambian las autoridades distritales o comunales. Por esta razón ha intentado organizar instancias representativas como la Mesa de Concertación que agrupa a las autoridades políticas, representantes de los sectores del Estado, autoridades comunales y dirigentes de las organizaciones sociales. Pero la mesa

tiene una vida orgánica muy precaria; sus integrantes se reúnen cada cierto tiempo para discutir proyectos de inversión con representantes de la mina. Sobre todo, no ha solucionado el problema de la fragmentación. Cuando un determinado grupo (o su representante) ha logrado su objetivo particular, deja de participar en las negociaciones. Una de sus prioridades expresadas en el Reporte de Sostenibilidad 2005 de Antamina, entonces, es la creación de “capital social”.

La fragmentación social no se limita al ámbito urbano de San Marcos; se nota también en las comunidades aledañas. En vista de eso, Antamina encargó a la ONG limeña DESCO un proyecto de fortalecimiento institucional en las comunidades de Huaripampa, Carhuayoc y Santa Cruz de Pichíu. El proyecto estaba previsto para una duración de cinco años, con un financiamiento aprobado por Antamina de cerca de 800,000 dólares. Sin embargo, en mayo de 2006, después de haber trabajado un año, DESCO decidió retirarse; en parte, porque CMA le había cortado el presupuesto, pero el motivo principal fue que no se notó avances. En palabras de sus representantes entrevistados, era poco menos que imposible organizar a las familias campesinas y crear organizaciones de base consolidadas.

Todo eso hace que la voz de protesta contra la mina en San Marcos se concentre en una emisora local, cuyo dueño fue antes uno de los principales aliados de la mina (consiguió su radio con un préstamo de CMA). Fue el representante de su “tronco” familiar en las negociaciones para la venta del fundo Antamina, aunque sus familiares después lo desautorizaron porque desconfiaban de su propuesta, según la cual él iba a cobrar la suma completa y después repartir a cada uno la parte que le correspondía. No está del todo claro por qué cambió su posición frente a la mina, pero mucho indica que la razón principal es que le ha solicitado a la empresa una indemnización por sus servicios que le fue negada.

En medio de este panorama, la presencia del Estado es casi nula. Tampoco hay actores internacionales, como por ejemplo en Yanacocha. El Instituto Montaña tuvo cierta presencia cuando se negoció la construcción del mineroducto, para evitar una carretera que iba a cruzar el Parque Nacional Huascarán. Actualmente sigue financiando a la Comisión de Medio Ambiente, pero no tiene mayor presencia. La Comisión de Medio Ambiente, dicho sea de paso, es la única ONG local.

Si hay un “ganador” en este escenario, aparte de la empresa, es la comunidad campesina de Angu Raju Carhuayoc. Como mencionamos,

la directiva comunal supo negociar con cierta habilidad con la empresa, consiguiendo no sólo el pago de US\$400 por hectárea vendida, sino adicionalmente el traspaso del fundo Bellavista que CMA había comprado para cumplir con la OD 4.30 del Banco Mundial, que prevé la recomendación de tierra por tierra. La directiva comunal también supo invertir el pago para la venta de sus terrenos, primero en dos camiones que logró, con ciertas presiones, alquilar a la empresa. Las ganancias fueron en su mayoría reinvertidas; actualmente, la comunidad cuenta con cinco camiones y dos retrocargadores, que le reportan un ingreso mensual de unos 110,000 dólares; dos veces al año, la comunidad reparte 200 dólares como utilidades a las familias comuneras.

Huarmey

El otro escenario con presencia de Antamina es el puerto de Huarmey, a unos 300 kilómetros al norte de Lima. Es un contexto sociocultural y económico muy diferente de San Marcos. La mayoría de los 26,000 habitantes de la provincia de Huarmey se dedica a la pesca y agricultura, con una integración considerablemente mayor al mercado y a la sociedad nacional y un mejor nivel de vida. El Mapa de Pobreza de Foncodes califica la provincia como “pobre” (índice absoluto 37.71%, índice relativo 23.82), y el informe del PNUD para el año 2006 ubica su índice de desarrollo humano en el lugar 41, entre las 180 provincias del país.

Huarmey fue escogido por CMA como puerto de embarque para la exportación de los minerales. En 1998, la empresa tramitó la obtención de los permisos y las licencias correspondientes; el mismo año llevaba a cabo los estudios de factibilidad y de impacto ambiental, los cuales fueron terminados en marzo. A la par, funcionarios de la minera trabajaron con las comunidades ubicadas en la zona de influencia directa del proyecto y con los pobladores de Huarmey. Al igual que en San Marcos, pusieron mucho énfasis en presentar a CMA como empresa moderna, y todo parecía indicar que pretendía relacionarse de una manera horizontal y transparente con las autoridades, los gremios, las organizaciones sociales de base y la población en general. Entablaron comunicación con las autoridades locales y los dirigentes de las principales organizaciones gremiales, como el SUTEP y el Sindicato de Pescadores; este último agrupaba a la casi totalidad de pescadores

artesanales del puerto y era la más importante organización social del puerto.

También en Huarmey los ofrecimientos de la empresa generaron muchas expectativas entre la población, en particular la construcción de una carretera para transportar los minerales desde San Marcos hasta el puerto, pasando por Aija y Recuay; esta carretera ha sido un caro sueño de la población huarmeyana desde mucho tiempo atrás. Es así que la recepción de la minera fue, al inicio, bastante positiva.

Sin embargo, este clima inicial de confianza se erosionó rápidamente cuando Antamina decidió transportar el mineral mediante un mineroducto en vez de la carretera. El hecho de que esta iba a pasar por el Parque Nacional Huascarán generó la protesta de ONG ambientalistas, y en primer lugar del Instituto Montaña (The Mountain Institute, TMI), que tenía presencia directa en la zona. TMI, cuya presidenta había sido funcionaria del Banco Mundial y conocía perfectamente todas las disposiciones del organismo, ejerció una mezcla de persuasión y amenaza contra la empresa. Por un lado, presentó un estudio que demostraba que a largo plazo el mineroducto salía más económico que la carretera; por otro lado dejó entrever que iba a recurrir a campañas internacionales si CMA insistía en la carretera. La empresa cedió y, después de descartar una ruta alternativa debido al elevado costo, optó por el tubo.

Celebrado por los ambientalistas, el mineroducto causó consternación y rechazo en Huarmey, donde la población vio esfumándose los beneficios económicos que esperaba de la carretera, fuese a través de puestos de trabajo para choferes, de negocios y restaurantes, o de un mejor acceso al mercado para los agricultores del valle. Es así que se produjeron las primeras grietas en la relación entre empresa y pobladores del puerto.

Lo que definitivamente hizo que CMA perdiera la confianza de la población fue lo que sucedió el 16 de enero de 1999. Ese día, se llevó a cabo una reunión en el Teatro Municipal entre el alcalde provincial de Huarmey, autoridades del distrito y de los alrededores, representantes de CMA y más de 600 vecinos. Según los pobladores entrevistados, ellos fueron convocados con el objetivo de que se les explicase las bondades del proyecto minero y la repercusión que tendría en el desarrollo socioeconómico de la zona una vez puesto en marcha. Su asistencia quedó registrada en una lista, en tanto que los temas

conversados fueron consignados en un acta. Sin embargo, tanto el acta como la lista de asistencia fueron presentadas por la empresa ante el Ministerio de Energía y Minas como si fueran testimonio de una reunión donde se informaba a la población y se sometía a su consideración las modificaciones en el EIA planteadas por la CMA.

Estos dos hechos, el desistimiento de la construcción de la carretera y la indebida utilización de la lista de asistencia y del acta respectiva, marcarían el deterioro de las relaciones entre la CMA y las autoridades locales, las principales organizaciones sociales de base y los gremios de Huarmey durante los años siguientes. El sentimiento de haber sido engañados y, más aún, de haber sido utilizados por los funcionarios de la minera fueron los catalizadores iniciales de las protestas del novísimo Frente de Desarrollo y Defensa del Patrimonio de la Provincia de Huarmey (FDDPPH),¹⁷ que reunía a los gremios y a las organizaciones sociales de base más importantes, y de las acciones legales seguidas contra la CMA tiempo después.¹⁸

A pesar de las protestas, en enero de 1999 fue aprobado el Addendum N° 3 al Estudio de Impacto Ambiental que ratificaba la construcción del mineroducto. Al mes siguiente, el Frente solicitó al rectorado de la Universidad del Santa que el Addendum sea analizado

17. En adelante, el Frente o Frente de Defensa.

18. Así consta en una denuncia presentada por el entonces presidente del FDDPPH contra el presidente de la CMA “y contra los que resulten responsables, por presunto delito contra la fe pública en agravio del Estado, de la comunidad huarneyana y de quienes firmaron el documento materia de objeción, así como de quienes cuyas firmas fueron falsificadas [...] Con fecha 16 de enero de 1999 la Compañía Minera Antamina, por intermedio de sus ejecutivos, y con la participación del Concejo Provincial de Huarmey, convocaron a la comunidad huarneyana a una reunión en el Teatro Municipal de Huarmey para una conferencia de prensa, así como dar algunos alcances sobre dicha compañía. Quienes ingresaron a dicho Teatro Municipal recibieron de obsequio un almanaque con propaganda de dicha empresa minera, pero previamente quedaron obligados a firmar hojas en blanco. Hojas cuyo encabezamiento se desconocía, y que después fueron llenadas por dicha Compañía aplicando conceptos y contenidos distintos al que en la reunión se había tratado. Después se supo que las firmas de los asistentes fueron utilizadas para redactar la minuta y anexarla al Addendum N° 3 Estudio de Impacto Ambiental, con lo que la Compañía Minera logró la aprobación y anuencia del Gobierno de Fujimori, del mineroducto, cuestionado por la población de Huarmey, por el peligro que significa la contaminación, contaminación que dicha compañía admite”.

por especialistas de la universidad. La solicitud fue acogida y el 9 de abril el rector comunicaba los resultados del análisis a los dirigentes del Frente. Entre las observaciones formuladas se señala que la minera no precisó la cantidad de sustancias químicas que emplearía durante el concentrado y filtrado del mineral, ni tampoco el volumen de agua que se utilizaría diariamente para el transporte del mineral ni la ubicación de las reservas de agua; finalmente, se sostiene que

Dada la naturaleza del suelo en donde se ubicará la planta de filtrado en Huarmey y lugar además donde se llevaría a cabo el programa de forestación, es posible que por filtración algunos elementos contaminantes, en el largo plazo, afecten a los recursos biológicos marinos. Esto podría convertirse en crítico, con perturbaciones en el corto plazo, si se tiene en cuenta que el Proyecto considera que en casos de emergencia el agua residual se descargará directamente en el océano, y por otro lado que durante eventos futuros de “El Niño” el agua residual también descargaría directamente en el océano y además arrastraría todos los elementos contaminantes que por filtración se encuentran concentrados en el suelo.¹⁹

El informe de la Universidad del Santa colocó en la agenda del Frente de Defensa un tema que no había sido considerado hasta entonces: el destino del agua utilizada para el transporte del mineral y su probable efecto contaminante en los suelos y en el mar. Los resultados del análisis fueron divulgados y causaron preocupación entre los pobladores y los pescadores, además de incrementar las críticas contra CMA.

En febrero de 2000, CMA encargó a CICA Ingenieros Consultores un estudio para la disposición final del agua residual que se produciría en el puerto de embarque de la minera. El informe de este estudio señala que

[...] el único potencial impacto negativo por la implementación y operación del sistema de riego, es la inundación involuntaria con agua efluente industrial, hacia el norte, más allá de los límites de la propiedad de Antamina. Por lo tanto la mezcla de aguas industriales y aguas subterráneas,

19. Carta del biólogo Rómulo Loayza Aguilar, quien dirigió el estudio al rector de la Universidad Nacional del Santa, fechada el 1 de abril de 1999.

presentes en el área, debe ser evitado. Este potencial hecho forma parte del proyecto de monitoreo.

Una copia del informe de CICA Ingenieros y Consultores fue alcanzada a los dirigentes del Frente de Defensa, quienes lo hicieron público. El párrafo citado fue suficiente para ratificar su percepción de los efectos contaminantes del agua que transportaba el mineral; la contaminación, entendían, sería de tal magnitud que afectaría no sólo al agua del mar sino también al agua subterránea utilizada para el consumo humano de la población de Huarmey. Desde entonces, los principales dirigentes del Frente acusaron a CMA de la construcción de tuberías subterráneas que descargarían el agua residual directamente en el mar.

El análisis hecho por la Universidad del Santa y el informe de CICA Ingenieros y Consultores servían al Frente de Defensa de fundamento para demandar la intervención de la CAO. El 7 de septiembre de 2000, el Frente, por intermedio del Sindicato Único de Pescadores del Puerto de Huarmey-Culebras, interpuso una reclamación formal ante el organismo, que aceptó la reclamación, la evaluó y dispuso “una auditoría preliminar del cumplimiento en la que se identificaron oportunidades para mejorar tanto los procedimientos del OMGI como los proyectos” (CAO 2006: 4).

El 16 de mayo de 2001, el Frente de Defensa organizó el primer paro regional en Huarmey. En ese momento, las autoridades y numerosos pobladores de Huarmey tenían la certeza de que una vez que se iniciara el transporte de los minerales y su embarque en el puerto, el medio ambiente sería contaminado. El segundo paro regional, que incluía el bloqueo de las carreteras Panamericana Norte y la que une Pativilca y Huaraz, se realizó durante el 19 y 20 de junio del mismo año. En él participaron activamente las organizaciones integrantes del Frente y el alcalde provincial; además, contaron con el respaldo de la Iglesia católica local.

Pese a las protestas, los esfuerzos de concertación continuaron. A los impulsados por la Iglesia católica se sumaron los del Estado, con la participación activa del Consejo Nacional del Medioambiente (CONAM). El 22 de junio, el CONAM convocó a una reunión técnica multisectorial. En ella participaron los representantes de los ministerios de Energía y Minas, Salud, Agricultura, Pesquería y Defensa,

así como la Junta Vecinal del puerto, la Junta de Usuarios de Riego, la Asociación de Pescadores, además de Antamina, el CTAR Ancash, la Municipalidad Provincial de Huarmey, las ONG SPDA y Natura, la Universidad Nacional del Santa y la Diócesis del Obispado de Chimbote. Durante la reunión se aprobó elevar al gobierno una propuesta para conformar una Comisión Técnica Multisectorial (CTM). El Frente de Defensa, que había presentado una propuesta de decreto supremo el día anterior, no asistió porque sus dirigentes desconfiaban de las iniciativas estatales.²⁰

Dos meses después, el 11 de agosto, se publicó en El Peruano la Resolución Ministerial N° 149-2001-PCM, mediante la cual se creó el Comité Técnico Multisectorial, presidido por el CONAM e integrado por 16 instituciones. Para el Frente de Defensa, el hecho de que no se tomara en consideración su planteamiento de la creación, a través de decreto supremo y no de resolución ministerial, de “un espacio de gestión ambiental concertada que, a su vez, garantice el monitoreo y la auditoría ambiental independiente”,²¹ mostraba el poco compromiso de las autoridades para resolver los problemas en curso. Ello le sirvió de argumento para no asistir a las reuniones de trabajo convocadas por el CONAM y el CTM.

El CTM trabajó durante tres meses y cesó sus funciones a mediados de noviembre de 2001. Una de sus principales recomendaciones fue la constitución del Comité de Monitoreo, Vigilancia y Fiscalización de Huarmey (CMVFH), el cual se creó el 10 de diciembre, y tuvo entre sus funciones coordinar la participación ciudadana en las labores de monitoreo, vigilancia y fiscalización ambiental e institucionalizar un canal de diálogo entre la población, las autoridades y Antamina. El

20. En un extenso oficio, fechado el 10 de octubre de 2001, el Frente expone sus razones para no participar en las reuniones del CTM. Entre ellas, las de no haberse contemplado “los puntos materia del conflicto”. “La decisión precipitada y unilateral del Gobierno Central de emitir la R. M. [Resolución Ministerial], constituye un grave error en la medida, que la gente afectada no fue consultada en ningún momento, así mismo porque los objetivos y la agenda definida para la comisión y conformación de la misma, incluyendo al ex - vice ministro, revelan que el gobierno solo ha escuchado a la Cia Minera Antamina, constituyendo con el viejo estilo autoritario y dictatorial que caracterizo al gobierno de fujimori y montesinos [sic]”.

21. Memoria del Frente de Defensa, 2002.

CMVFH funciona hasta la actualidad y está conformado por 16 organizaciones de la sociedad civil como miembros plenos y de cuatro organismos del Estado (DIGESA, INRENA, el MEM y la Dirección General de Capitanía y Guardacostas) como miembros participantes; como miembros invitados participan el CONAM y CMA.²²

A mediados de 2001, CMA anunció que el monto invertido era menor que los 2,500 millones de dólares que se había previsto inicialmente. Por tal motivo, y cumpliendo con una de las cláusulas del contrato, la empresa iba a pagar una penalidad equivalente al 30% de la diferencia entre lo que prometió invertir y lo que realmente se invirtió; a comienzos de 2002 se anunció que el monto sería de 111.5 millones de dólares, el cual se haría efectivo en agosto. Se inició un intercambio de opiniones entre distintos sectores tales como ONG, organizaciones sociales de base, el Frente de Defensa, el CTAR y la Iglesia acerca del destino del dinero. Había cierto consenso en que se invirtiera en la región Ancash, aunque el Frente de Defensa planteaba que el monto total se invirtiera en Huarmey; en particular, que se construyera la carretera Callejón de Conchucos-Huarmey y se remodelara y ampliara el muelle industrial del puerto.

Mediante una serie de decretos de urgencia, el gobierno central dispuso que se gastara el dinero en obras, pero sin considerar ni la carretera ni el puerto demandado por el Frente de Defensa. Esto impulsó al Frente a organizar otro paro regional para el 9 y 10 de mayo de 2002. La paralización fue total; los pobladores bloquearon algunos tramos de la Panamericana Norte, a pesar de la intensa represión policial. Después el gobierno emitió un decreto supremo de emergencia comprometiéndose a invertir 16 millones de dólares en Huarmey. Los dirigentes del Frente y la población huarmeyana consideraron este decreto como una gran victoria.

Meses después, el 5 de agosto, Antamina pagó al Estado los 111.5 millones de dólares por el concepto de penalidad. Con el monto se creó el Fondo de Inversión para el Desarrollo de Ancash (FIDA), administrado por el Consejo Nacional de Descentralización y monitoreado por Antamina. Una vez más el destino del dinero fue motivo para las

22. Véase www.comitemonitoreo.com sobre la composición y las actividades de la CMVFH.

protestas de los pobladores, liderados por el Frente de Defensa, el cual convocó nuevamente, el 26 de mayo de 2003, a un paro provincial indefinido, reivindicando la defensa de la vida y el medio ambiente, y reclamando el gasto total de la penalidad en las zonas afectadas directamente por la explotación de Antamina, la construcción y asfaltado de la carretera Huarney-Aija-Recuay y que el gobierno invierta los 16 millones de dólares concedidos en el decreto supremo. El paro contó con el apoyo de la Junta de Usuarios de la Provincia de Huarney y Culebras, en tanto que las autoridades municipales de la provincia se abstuvieron de participar.

Hasta entonces, CMA había llevado a cabo una serie de acciones que iban satisfaciendo demandas locales muy puntuales. La oficina de relaciones comunitarias había apoyado a una serie de organizaciones que se generaron con la expectativa de recibir algún tipo de ayuda de la minera; además, impulsó la formación de espacios de concertación. Hacia fines de 2001 se habían formado la Mesa de Concertación para el Desarrollo de la Provincia de Huarney (MECODEPHY) y otros organismos, como el Grupo Promotor e Impulsor del Desarrollo de Huarney y la Cámara de Comercio y Producción de la Provincia de Huarney. Con la creación de los espacios de concertación se inició otra etapa en la relación de CMA y la población de Huarney.

Para Antamina, el balance de estas experiencias es desde todo punto de vista positivo. En la medida que muchos pobladores se sentían atraídos por las posibilidades, reales o imaginarias, de desarrollo, se formaron nuevas organizaciones sociales que se integraron a los recién creados espacios de concertación. Muchas de estas organizaciones se desgajaron de otras, con lo cual las debilitaron, tal y como sucedió con el otrora poderoso Sindicato de Pescadores.²³ En tanto, algunas de las más antiguas, ligadas al Frente de Defensa, se abstuvieron de participar. En esta coyuntura, además, se produjo el alejamiento de algunos de sus principales dirigentes. De esta manera, el Frente quedó cada vez más aislado, y en los últimos años ha perdido por completo la representatividad que a comienzos de la década le permitió todavía organizar con éxito paros provinciales y regionales.

23. Para algunos de los dirigentes de los pescadores entrevistados, CMA logró dividir al sindicato mediante la promesa a sus afiliados de apoyarlos financieramente en cualquiera de sus iniciativas.

Intentos de organizar paros similares en 2004 y 2005 ya no encontraron acogida en la población. Actualmente, el Frente de Defensa –cuyos dirigentes mantienen un discurso de una crítica radical frente a la minera– se encuentra virtualmente desactivado.²⁴

Un elemento importante que contribuyó a la mejora de la relación entre CMA y la población de Huarmey es el Fondo de Sostenibilidad que el alcalde de la gestión 2003-2006, de afiliación aprista, logró negociar con la empresa. Este fondo obliga a CMA a desembolsar a la municipalidad un millón de dólares durante los años 2006, 2007 y 2008, que serán invertidos en proyectos de desarrollo. En las negociaciones participó activamente el entonces congresista Jorge del Castillo, quien, como presidente de la Comisión ProInversión del Congreso, en junio de 2005 firmó el convenio en representación del Estado peruano.

En mayo de 2006, la CAO emitió su informe sobre la demanda que había presentado el Frente de Defensa, constatando que no había evidencia de contaminación del agua de la bahía por la actividad de irrigación, que no se habían identificado impactos ambientales significativos y que las actividades de puerto y embarque no parecían haber tenido ningún efecto negativo en la población ictícola de la bahía (CAO 2006). En suma, el informe señala que “[d]esde el punto de vista de la CAO, el programa de monitoreo de Antamina fue efectivo para identificar cambios en la calidad de la napa freática, antes de que ocurrieran impactos negativos en las comunidades locales” (Ibíd.: 9).

La CAO percibió que la demanda del Frente de Defensa se debía básicamente a un problema de comunicación, y recomendó que Antamina continuara mejorando el intercambio y divulgación de la información sobre el monitoreo de la calidad del agua marina y de superficie, además de trabajar en colaboración con el CMVFAH y otras partes interesadas locales para identificar estrategias que permitan que el monitoreo sea creíble para las personas que buscan información sobre los impactos de la mina.

Así, durante un tiempo, Huarmey había logrado llamar más la atención sobre sus problemas con Antamina que San Marcos, debido

24. Según uno de sus dirigentes entrevistados, la empresa “les ha ganado la lucha”, aunque estarían en un “proceso de recomposición”. Lo cierto es que actualmente el Frente de Defensa no tiene capacidad de convocatoria para organizar acciones de protesta contra la minera.

a las medidas tomadas –como el bloqueo de la Panamericana– y la cobertura mediática que implicaban, así como a la presencia de actores importantes del Estado y de la sociedad civil. Sin embargo, apostando por una estrategia de concertación, CMA logró neutralizar el Frente de Defensa que había encabezado las protestas, mientras el Fondo de Sostenibilidad hizo lo suyo para que, por ahora, el panorama se presente nuevamente bastante positivo para Antamina.

El caso Tintaya: entre el diálogo y la protesta¹

DE LOS SEIS CASOS ESTUDIADOS, la mina de Tintaya representa la operación más antigua, con algo más de 25 años de actividad productiva. Tintaya se ubica en la provincia de Espinar, en la región del Cusco, a 4,100 metros sobre el nivel del mar.

Con la puesta en marcha de la mina de Tintaya, Espinar se convirtió desde inicios de la década del 1980 en la zona minera de la región Cusco y una de las más importantes del sur del país. La trayectoria de la mina de Tintaya muestra diferentes etapas: desde la fase inicial, bajo la gestión de una empresa pública, pasando por la etapa de privatización y la llegada de empresas transnacionales, que expandieron aún más las operaciones mineras en la segunda mitad de la década de 1990.

En todas estas etapas se fueron creando y reproduciendo un conjunto de demandas que estuvieron en la base de conflictos importantes, tanto en los espacios rurales vecinos a la operación minera como a nivel de toda la provincia. Los temas centrales del conflicto han girado en torno a los impactos de la minería en los recursos naturales de la zona y a la demanda de que la actividad minera se vincule y aporte al desarrollo de la provincia.

La disputa por el manejo de tierras comunales, que eran destinadas antes que llegue la minería a uso agropecuario y a la gestión

1. Capítulo a cargo de José De Echave (CBC).

de los recursos hídricos, fue un aspecto central de los reclamos de las comunidades campesinas vecinas a la mina. Las expropiaciones iniciales de tierras tuvieron un impacto importante en los pobladores, agrupados hasta entonces en una sola comunidad; posteriormente, ya bajo gestión privada, la empresa siguió adquiriendo tierras comunales. Por otro lado, como es usual, la minería se convirtió en un competidor directo por el control de los escasos recursos hídricos de la zona, provocando además impacto en ellos.

Las comunidades directamente afectadas fueron las de la cuenca del río Salado. Si bien los impactos fueron diferenciados por zonas, uno de los aspectos más relevantes para el conjunto fue la pérdida de tierras comunales. Poblaciones como la de Tintaya Marquiri fueron afectadas por la expropiación inicial, y posteriormente las comunidades de Alto Huancané, Bajo Huancané, Huano Huano, Alto Huarca y la propia Tintaya Marquiri vendieron sus tierras a la empresa, presionadas por procesos de servidumbre que en paralelo se tramitaban en el Ministerio de Energía y Minas.

Todos estos aspectos fueron formando parte de una agenda de demandas que las comunidades campesinas comenzaron a levantar frente a las autoridades y los sucesivos equipos directivos de la empresa, tanto en su etapa pública como cuando la mina fue privatizada. Según Francisco Córdova, comunero de Huano Huano y dirigente fundador de la Coordinadora Regional de Comunidades Afectadas por la Minería del Cusco, “ni las autoridades del ministerio ni los funcionarios de la empresa quisieron atender nuestros reclamos”. Las demandas de las comunidades campesinas giraban en torno al tema de tierras afectadas por la expropiación inicial y lo que los comuneros llamaron “ventas forzadas”, los problemas ambientales, desalojos y el desarrollo de la zona.

El desarrollo de las agendas reivindicativas estuvo acompañado de procesos complejos de formación de actores y nuevos referentes organizativos. Se pueden identificar un conjunto de estrategias de las organizaciones sociales de Espinar en torno al conflicto con la empresa minera: fortalecimiento organizativo, desarrollo de capacidades, construcción de alianzas, campaña e incidencia fueron algunos de los aspectos claves de las acciones desarrolladas a lo largo de los años.

Los cambios en la propiedad de la empresa también influyeron y marcaron distintos momentos del conflicto. Desde la fase inicial, con

la puesta en marcha de la mina bajo la modalidad de una empresa pública, pasando por la transferencia al sector privado y la presencia de dos de los grupos mineros transnacionales más importantes a nivel mundial, se operaron cambios significativos en la evolución del conflicto y en la propia transformación de este, como se verá más adelante.

En varios momentos se produjeron estallidos sociales en Espinar que terminaron en movilizaciones, paros regionales, denuncias en diferentes ámbitos e incluso tomas violentas de la mina. Estos hechos evidenciaron problemas de fondo y la incapacidad para gestionar el conflicto y encontrar relaciones de equilibrio entre la presencia minera y los intereses de las comunidades.

Los principales momentos de conflicto y discrepancia fueron:

- El 21 de mayo de 1990, cuando se produce la primera gran revuelta que terminó en una toma de la mina; luego de unos días de movilizaciones y toma de rehenes, se logró un acuerdo con el Estado peruano. Desde entonces, el 21 de mayo se convirtió en una fecha de referencia para futuras movilizaciones.
- Posteriormente, el año 2001 las comunidades afectadas y organismos no gubernamentales presentaron una denuncia contra la empresa BHP Billiton en Australia, que motivó que se inicie un proceso de diálogo.
- El 21 de mayo de 2003 se realizó una movilización a las instalaciones de la empresa, sin que se registren actos de violencia. La movilización reactivó las negociaciones del convenio marco.
- El 23 de mayo de 2005 se produjo una nueva toma violenta de la mina, abriéndose un nuevo proceso de negociación.

En torno a estos estallidos se desarrollaron procesos de negociación y diálogo en función de una agenda que fue evolucionando a lo largo de los años en los diferentes sectores de la población, la empresa minera, autoridades locales, regionales y nacionales y organismos no gubernamentales.

El caso de Tintaya muestra aspectos que están presentes en el escenario global de los conflictos mineros. En primer lugar, en zonas como las de Tintaya, donde la minería lleva implantada un largo período, las estrategias de las poblaciones locales, sus organizaciones y autoridades parecieran orientarse a negociar sobre todo las condiciones

de la continuidad de su permanencia, mas no su retiro: el “discurso antiminero” en Tintaya no se orienta a un rechazo abierto o al pedido del cierre de las operaciones de la mina. En los pronunciamientos públicos y en los testimonios recogidos se perciben posiciones predominantemente de negociación, con agendas que han ido evolucionando a demandas más integrales: ambientales, de desarrollo, culturales y de derechos.

En segundo lugar, Tintaya también presenta en sus distintas etapas los procesos complejos de formación de actores locales, estrategias de desarrollo de capacidades, organización y posicionamientos en torno al conflicto minero. Desde la inicial formación de federaciones campesinas y frentes de defensa, la orientación en el último período ha sido la aparición de organizaciones que buscaron una mayor especialización en los temas relacionados al conflicto minero, con aliados regionales y nacionales con experiencia en el tema y sobre el cual desarrollan estrategias específicas. Por el lado de la empresa minera, Tintaya también permite ver la evolución de las estrategias empresariales en torno a un conflicto que pasó a ocupar el primer lugar en el orden de sus prioridades.

Uno de los aportes del caso de Tintaya es que pese a las dificultades y los distintos momentos de crisis, se puso en evidencia una capacidad de diálogo y logro de acuerdos que no tiene precedentes en el escenario de conflictos mineros en el Perú. Hoy en día las diferentes instancias creadas en la zona, como la mesa de diálogo, donde participan las comunidades vecinas a la mina, y la del convenio marco de carácter provincial, aunque con dificultades, estallidos violentos y demoras en la implementación de acuerdos, siguen funcionando y se han convertido en un mecanismo de trabajo que ha logrado institucionalizarse.

La llegada de la minería y las diferentes etapas del conflicto

Las primeras acciones desarrolladas en relación con lo que actualmente se conoce como la operación minera de Tintaya se remontan a la segunda década del siglo pasado. Las exploraciones en la zona se iniciaron en 1917, cuando la empresa estadounidense Andes Exploration of Mine determinó la existencia de reservas en la comunidad de Antaycama; posteriormente, en 1952, la empresa Cerro de Pasco Corporation adquirió los derechos para continuar con las exploraciones.

En septiembre de 1971, y bajo el impulso de la participación estatal en la actividad minera, el gobierno peruano de entonces otorgó a la empresa pública Minero Perú los derechos para explotar los depósitos de Tintaya. El 2 de mayo de 1980, fue constituida la Empresa Estatal Minera Asociada Tintaya S. A., siendo uno de los últimos emprendimientos mineros bajo propiedad del Estado en el Perú.

Las acciones de la nueva empresa fueron distribuidas de la siguiente manera: Minero Perú (45%), CENTROMIN Perú (45%) y la Corporación Financiera de Desarrollo (10%). En septiembre de 1981, cambió de denominación por la de Empresa Minera Especial Tintaya S. A.

Para el desarrollo de la actividad minera, el Estado, según Resolución Directoral N.41/81/EM/DGM, de fecha 26 de junio de 1981, decidió la expropiación de 2,368 hectáreas de tierras de propiedad de la comunidad de Antaycama, que afectó al sector de Tintaya Marquiri. Este fue un primer momento de cuestionamiento y disputa: los comuneros observaron la decisión del Ministerio de Energía y Minas, por considerar que sus derechos habían sido afectados, y además el justiprecio o monto de valoración era exiguo y no habían sido considerados diversos daños y perjuicios. Desde entonces, la población de Tintaya Marquiri perdió una importante cantidad de tierras y se fue convirtiendo gradualmente en una suerte de asentamiento humano al borde de la mina.

Las obras civiles de construcción de la mina culminaron a finales de 1984, y la Empresa Minera Especial de Tintaya comenzó la producción el mes de abril de 1985, convirtiéndose rápidamente en la tercera productora de cobre del Perú en la segunda mitad de la década de 1980.

Iniciada la década de 1990 y bajo el impulso de las nuevas políticas y las reformas liberales, se inició la transferencia de las empresas públicas al sector privado. El Comité Especial encargado de la privatización de la empresa de Tintaya fue nombrado el 12 de febrero de 1993 por Resolución Suprema N. 044-93 de la Presidencia del Consejo de Ministros. Antes de ser privatizada, la empresa fue objeto de una serie de medidas para su reestructuración: se evaluaron las reservas disponibles, las acciones de la empresa (99.85%) fueron transferidas a Minero Perú S. A. y los puestos de trabajo fueron racionalizados.²

2. Pasando de 1,413 trabajadores en 1989 a 770 en 1994.

Las propuestas para la compra de la mina de Tintaya fueron presentadas el 6 de octubre de 1994, participando seis postores. El consorcio estadounidense Magma Copper Company/Global Magma Ltda. se adjudicó la buena pro: el contrato, firmado el 29 de noviembre de 1994, estableció un pago en efectivo de US\$ 215.7 millones y la entrega de US\$ 55 millones en títulos de la deuda externa. Adicionalmente, los trabajadores adquirieron acciones por US\$ 3.8 millones, lo que significó que el monto total de la venta de la mina de Tintaya alcanzó la cifra de US\$ 276.8 millones.

De esta manera, la nueva empresa cambió su denominación por la de Magma Tintaya S. A. Poco después, en enero de 1996, Magma fue absorbida por el grupo australiano Broken Hill Proprietary (BHP), y finalmente este último se fusionó, en 2001, con la empresa Billiton PLC de Inglaterra, conformando el segundo grupo mundial productor de minerales.

La formación de los actores locales y la evolución de las estrategias

Desde finales de la década de 1970, en la provincia de Espinar se había desarrollado un importante trabajo de agrupamiento de las comunidades campesinas que derivó en la conformación de la Federación Unificada de Campesinos de Espinar (FUCAE). La FUCAE se terminó de constituir el 17 de septiembre de 1980 y tuvo como primer presidente a Cresencio Merma, miembro de la comunidad de Anta Ccollana.

El trabajo de formación de la FUCAE fue desarrollado por un grupo de dirigentes y asesores vinculados a la Confederación Campesina del Perú, que en los años siguientes asumieron un rol protagónico y cargos de representación importantes, tanto a nivel gremial como en instancias de gobiernos municipales. La FUCAE pasó a ser, durante muchos años, un actor importante en la provincia de Espinar, base de la Federación Departamental de Campesinos del Cusco.

A nivel provincial, desde el inicio de las operaciones, autoridades locales y organizaciones de carácter provincial levantaron como demanda central que la minería se vincule con el desarrollo de la provincia.

A inicios de la década de 1980, en el Perú se vivía una gran efervescencia política por el retorno de la democracia, luego de doce años de gobierno militar. Realizadas las elecciones generales, en mayo de

Cuadro 5
ALCALDES PROVINCIALES DE ESPINAR 1981-2007

PERÍODO	ALCALDE	PARTIDOS
1981-1983	Víctor Torres Chuctaya	Izquierda Unida
1984-1986	Franco Gilberto Andia Lazarte	Izquierda Unida
1987-1989	Arturo Espinoza Enriquez	APRA
1990-1992	Mario Ccorahua Salcedo	Izquierda Unida
1995-1996	Manuel Infantas Ccapatinta	FRENATRACA
1996-1997	Prudencio Aimituma Quispe	FRENATRACA
1997-1999	Pedro Virgilio Caballero Tacar	Acción Popular
2000-2002	Oscar Mollohuanca Cruz	Minka
2003-2006	Luis Antonio Álvarez Salcedo	APRA
2007-2011	Alfredo Salinas Pérez	Renacimiento Andino

1980, fueron convocadas elecciones municipales en todo el país,³ y en la provincia de Espinar la agrupación política Izquierda Unida asumió el gobierno provincial de Espinar durante dos períodos seguidos entre 1981 y 1986.

Los alcaldes de la primera etapa de operación de la mina plantearon la necesidad de que la empresa se articule económicamente con la provincia. La cercanía política de las autoridades municipales y los dirigentes de organizaciones sociales como la FUCAE ayudó a que se vayan estructurando un conjunto de demandas frente a la actividad minera: en primer lugar, el reclamo de los comuneros afectados por la expropiación de tierras continuó, al mismo tiempo que las autoridades y las organizaciones sociales solicitaban a los directivos de la entonces empresa pública empleo para la población local, obras de infraestructura y servicios básicos.⁴

La falta de respuesta a las demandas de la población propició la creación de una nueva instancia de organización: el Frente Único

3. Para el mes de noviembre de 1980.

4. Entrevista con Oscar Mollohuanca, alcalde provincial en el período 2000-2002.

por la Defensa de los Intereses de Espinar (FUDIE) fue fundado en marzo de 1988 y tuvo como primer presidente al profesor Mario Ccorahua Salcedo, vinculado políticamente al frente de Izquierda Unida. El FUDIE buscó agrupar al conjunto de organizaciones sociales de la provincia de Espinar, con una agenda de trabajo amplia que respaldaba las demandas que provenían de las zonas rurales y urbanas.

En noviembre de 1989, Mario Ccorahua fue elegido alcalde provincial de Espinar, asumiendo el cargo en enero de 1990. En ese momento el Perú vivía los últimos meses del gobierno aprista, en medio de un clima de agitación social y crisis económica. El compromiso del nuevo alcalde con la solución de lo que ya en ese entonces se denominada “la agenda pendiente con la empresa minera”, hizo que tanto el municipio como las principales organizaciones sociales de Espinar propongán un pliego de demandas específicas: electrificación para la provincia, asfaltado de la carretera, empleo preferente para los pobladores de Espinar y apoyo a las comunidades.

En torno a estas demandas se realizó una paralización provincial que se inició el 21 de mayo de 1990. El paro y la movilización de la población terminaron con la toma de la mina, manteniendo como rehenes a algunos funcionarios de la empresa; la paralización y las movilizaciones duraron hasta el 27 de mayo, cuando finalmente se pudo establecer un proceso de negociación. Entre los principales líderes de las protestas destacaron Lorenzo Ccapa, en ese momento presidente de la FUCAE y secretario general del FUDIE; el propio alcalde provincial, Mario Ccorahua; Esteban Chacón y Fredy Arenas, dirigentes estudiantiles del Instituto Público de Espinar; y Victoriano Bustamante, representante del Colegio de Abogados de Espinar.

Las negociaciones duraron cerca de dos meses y finalmente se lograron algunos acuerdos: electrificación de la zona urbana de Espinar y apoyo a las comunidades campesinas en maquinaria para la elaboración de artesanías y un fondo rotatorio para la adquisición de medicinas veterinarias. Esteban Chacón, entonces dirigente estudiantil, señala que las demandas fueron predominantemente económicas y muy puntuales: “Todavía en ese entonces no hablábamos de temas ambientales y la recuperación de tierras y otros temas integrales relacionados con el desarrollo y nuestra cultura”.⁵

5. Entrevista realizada el 18 de junio de 2006.

Pese a que los acuerdos logrados no cubrieron el íntegro de las demandas, la movilización de mayo de 1990 marcó un momento importante en la vida social de Espinar. Desde entonces, el 21 de mayo se convirtió en el “día de la dignidad de Espinar”, y alrededor de su conmemoración se reprodujeron otras movilizaciones y protestas.

La estructuración y el proceso del convenio marco provincial

La década de 1990 fue una etapa de cambios importantes en Espinar y en el resto del país. La venta de la mina de Tintaya y la llegada de nuevos operadores, en un escenario de reformas estructurales que definió un nuevo marco legal y que tenía en la minería a uno de los sectores claves para la reactivación económica en el país, modificaron drásticamente el escenario precedente.

Los cambios en la provincia de Espinar se dejaron sentir y al mismo tiempo la sensación predominante en las organizaciones sociales era que el avance de la minería no debía olvidar la agenda de demandas pendientes. A partir de la segunda mitad de la década de 1990, ya instalados los nuevos propietarios, se iniciaron procesos de compras de tierras comunales: la estrategia era expandir las operaciones de la mina de Tintaya y ampliar el nivel de reservas.

En el seno de las principales organizaciones sociales de Espinar y de los grupos políticos, avanzaba la idea de definir una propuesta integral de negociación con los nuevos propietarios en el nuevo contexto. Para sus promotores, la propuesta de negociación debía superar las demandas puntuales que habían predominado hasta entonces y apostar a una lógica integral y de largo plazo,⁶ que articule las demandas de las comunidades y de las zonas urbanas, la problemática ambiental, los pedidos de trabajo para la población local y obras de infraestructura de carácter provincial.

El triunfo en las elecciones municipales, en noviembre de 1999, del grupo político Minka, que llevó como candidato a Oscar Mollohuanca, representó un nuevo momento de articulación de las autoridades locales con las demandas de la población. El nuevo alcalde convocó a grupos de asesores e instituciones para trabajar la problemática

6. Entrevista a Oscar Mollohuanca, ex alcalde de Espinar y asesor de la FUCAE.

minera y la definición de un acuerdo marco con la empresa minera. En paralelo se inició un proceso de negociación con las cinco comunidades vecinas a la operación minera.

El 5 de septiembre del año 2000, el alcalde y diversas organizaciones sociales de la provincia organizaron una movilización a la ciudad del Cusco. El objetivo era hacer visible a nivel regional el conflicto con la minería y la agenda de demandas de las autoridades y la población de Espinar. Ese mismo año se realizaron cinco reuniones entre la empresa y los principales representantes de la población de Espinar, sin lograr mayores avances.

En enero de 2001, se constituye un comité de lucha y se acuerda un paro para el 21 de mayo, en la misma fecha de la movilización del año 1990. El 2 de marzo del mismo año se hizo pública la primera versión del convenio marco en el que se incluyeron las siguientes demandas: aporte a obras públicas, cuidado ambiental, monitoreos y solución de pasivos mineros, articulación económica, capacitación y preferencia de contratos a la población local y desarrollo sostenible para las comunidades afectadas por la minería.

En vísperas del paro de mayo, la empresa minera aceptó sentarse a la mesa, discutir y suscribir un convenio marco. A partir de ese momento se inició un período largo de negociaciones con la empresa –entre mayo de 2001 y julio de 2002–, siempre bajo el liderazgo del alcalde provincial y con la participación de las principales organizaciones sociales, agrupadas en el Comité de Concertación de la Provincia de Espinar. Las distintas posiciones de los actores y la complejidad de algunos temas provocaron que las negociaciones se extendieran más de lo previsto.

En julio de 2002, se suspendieron las negociaciones del convenio frente a la proximidad de las elecciones municipales y el inicio de la campaña electoral.⁷ Además del tema electoral, las discusiones se habían entrampado cuando las comunidades y el alcalde provincial plantearon la necesidad de reubicar la nueva presa de relaves construida en la zona de Huinipampa, en terrenos de la comunidad de Huisa, en la microcuenca del Ccañipía. Para la empresa la propuesta era

7. Las elecciones municipales estaban programadas para el mes de noviembre de 2002.

inaceptable, ya que la inversión había sido realizada y la presa debía entrar en funcionamiento a más tardar a mediados del año 2003.

Hasta el momento de la suspensión de las negociaciones, el convenio fue definido como “un documento de compromisos de largo plazo, que regula la relación entre el pueblo de Espinar y la empresa minera en temas económicos, ambientales, laborales y desarrollo en general. Es un acuerdo promovido por el pueblo de Espinar y sus autoridades, que acogió la empresa en un proceso largo de negociaciones y presión social”.⁸ Las principales demandas incorporadas al documento fueron: aporte para el financiamiento de obras estratégicas, monitoreos ambientales conjuntos e independientes, capacitación y trabajo para los pobladores de Espinar, promover el desarrollo sostenible de las comunidades afectadas, respeto a los derechos humanos y promoción de la identidad cultural de la provincia.

Las negociaciones fueron retomadas el año 2003. Una movilización, organizada en el mes de mayo, por la FUCAE y el FUDIE, en conmemoración de la toma de la mina de 1990, terminó con una nueva incursión en las instalaciones de BHP Billiton Tintaya, aunque en esta ocasión no se registraron actos de violencia. Este hecho fue uno de los detonantes para reactivar y agilizar las negociaciones en torno al convenio marco. Por otro lado, la empresa, que había paralizado sus operaciones por los bajos precios internacionales del cobre, trataba de definir los acuerdos del convenio, buscando crear un contexto de orden y paz social antes de retomar nuevamente la producción.

Es así que con el nuevo alcalde, Luís Álvarez Salcedo, y con el denominado Comité de Concertación Social y los representantes de la empresa minera, se retomaron las negociaciones. Teniendo como base los avances del proceso previo, se pudo llegar a un acuerdo final y el convenio marco fue finalmente suscrito el 3 de septiembre de 2003.

Entre los aspectos más importantes del convenio figura la cláusula 5.1, en la que la empresa se comprometió

durante los cinco primeros años de reiniciadas las operaciones de BHP Billiton, al 100% de su capacidad y mientras se mantenga de este modo

8. Presentación de Oscar Mollohuana en el foro “La minería en la región Cusco”. Mayo de 2007.

el funcionamiento de sus operaciones, a contribuir con hasta un máximo del 3% de sus utilidades antes de impuestos, y como mínimo, con un monto fijo anual de un millón y medio de dólares, para el desarrollo de la provincia de Espinar, incluyendo las comunidades de su entorno [...] A partir del sexto año de reiniciadas las operaciones de BHP Billiton, al 100% de su capacidad y mientras se mantenga de este modo el funcionamiento de sus operaciones, la empresa contribuirá con el desarrollo de la provincia, aportando con hasta el 3% del total de las utilidades antes de impuestos obtenidas anualmente.

Además, se acordó el establecimiento de un Comité de Vigilancia Ambiental Comunal,

conjunto y participativo, debidamente implementado y capacitado, conformado por el Comité Técnico de la provincia, CONAM, DIGESA, MEM, MESA DE DIÁLOGO y otros, mediante mecanismos de control como los monitoreos de agua, aire, suelos y biológicos, en forma periódica en los puntos más vulnerables con el fin de identificar y mitigar cualquier tipo de impacto negativo que se pudiera generar por la presencia de las operaciones mineras de BHP.

Igualmente, el convenio reconoció y se comprometió a respetar y dar estricto cumplimiento a los acuerdos a que se llegaron como resultado de los otros procesos de diálogo que se desarrollaban en la provincia, como es el caso de las comunidades integrantes del Frente de Defensa de Regantes de la Micro Cuenca del Río Cañipía (FREDER-MICE) y las de la cuenca del río Salado. En la cláusula 5.2 del convenio se señala que “dichos acuerdos deberán estar plasmados en convenios específicos que contengan plazos y cronogramas establecidos para un adecuado seguimiento, supervisión y comprobación del cumplimiento de los compromisos allí establecidos”.

El convenio marco fue suscrito por el alcalde provincial, Luís Álvarez Salcedo, y los representantes de la empresa, Jacobus Pieter Zwaan, presidente y gerente general de BHP Billiton Tintaya, y su vicepresidente, Lucio Ríos Quinteros. Por las organizaciones de Espinar firmaron Sixto Arósquipa Paco, presidente del FUDIE, y Gilberto Corahua Salcedo, por la Asociación de Urbanizaciones Populares de la Provincia de Espinar (AUPE), entre otras instituciones. A solicitud de las organizaciones sociales de Espinar, la institución Oxfam fue designada como veedora del cumplimiento del convenio.

La firma del convenio representó un aspecto innovador en las relaciones de las empresas mineras y sus entornos poblacionales. Por primera vez en el Perú una empresa minera acordaba transferir de manera directa un porcentaje de sus utilidades a las poblaciones vecinas y firmaba un compromiso de colaboración de largo plazo. Sin embargo, como veremos más adelante, la firma del convenio marco y su posterior implementación enfrentaron diversas dificultades y no impidieron el posterior estallido de conflictos sociales en Espinar.

Las comunidades campesinas y la Mesa de Diálogo

Como ha sido mencionado, desde la llegada del proyecto, las comunidades campesinas vecinas a la mina de Tintaya recibieron un conjunto de impactos directos. Los principales temas de disputa fueron la expropiación inicial de 2,368 hectáreas de tierras del sector de Tintaya Marquiri, los problemas ambientales, el uso de los recursos hídricos de la zona y los posteriores procesos de ventas de tierras.

Las comunidades directamente afectadas fueron las de la cuenca del río Salado: Tintaya Marquiri, Alto Huarca, Alto Huancane, Bajo Huancané y Huano Huano. Hasta mediados de la década de 1980, todas estas poblaciones estaban agrupadas en una sola comunidad madre, la de Antaycama.⁹

Como consecuencia de la expropiación inicial y las posteriores ventas de tierras, las cinco comunidades habían perdido 4,754.85 hectáreas (ver cuadro 6).

Estos hechos fueron creando un creciente malestar entre las comunidades. Sus demandas no fueron atendidas ni por la empresa minera ni por las autoridades, y si bien fueron recogidas en los diferentes pliegos de reclamos y propuestas del convenio marco, quedaba la sensación en el seno de las directivas comunales de que la problemática era específica y debería ser priorizada y tratada en un espacio diferenciado.

A finales de la década de 1990, y sobre todo desde enero del año 2000, con el apoyo del alcalde provincial, Oscar Mollohuanca, y

9. En abril de 1985 fue tomado el acuerdo de la separación de los 17 anexos de la comunidad de Antaycama.

Cuadro 6
NÚMERO DE HECTÁREAS AFECTADAS POR EXPROPIACIÓN O PROCESOS
DE COMPRA VENTA EN CADA UNA DE LAS COMUNIDADES

COMUNIDAD CAMPESINA	HECTÁREAS AFECTADAS
Tintaya Marquiri	3, 274.50
Alto Huancané	204.73
Sector Huinumayo (Alto Huancané)	246.00
Huano Huano	400.85
Alto Huarca	477.00
Bajo Huancané	151.77

organizaciones no gubernamentales, se hizo un diagnóstico de la situación de las comunidades afectadas y se identificaron los problemas principales. La creación de la Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI), en octubre de 1999, representó un nuevo apoyo importante para las comunidades afectadas de Espinar. Para Miguel Palacín, presidente de la CONACAMI, el caso de las comunidades afectadas por la mina de Tintaya “debía ser una prioridad por el despojo de tierras comunales y violaciones a los derechos de las comunidades cometidos por el propio Estado peruano”.¹⁰ CONACAMI, inmediatamente después de su formación, organizó su filial regional, la Coordinadora Regional de Comunidades Afectadas por la Minería del Cusco, que tuvo como sede la provincia de Espinar y casi exclusivo punto de agenda de trabajo la problemática de Tintaya. Su primer presidente y vicepresidente fueron Esteban Chacón y Francisco Córdova, dirigentes con una larga trayectoria y que habían estado relacionados con la Confederación Campesina del Perú.

De esta manera, el caso de Tintaya comenzó a ser conocido y trabajado en varios espacios –local, regional, nacional y hasta internacional–. Desde ese momento, la actuación de las comunidades reflejó un mayor nivel de articulación: la presencia permanente de

10. Entrevista realizada el 23 de marzo de 2005.

promotores de CONACAMI en la zona, el desarrollo de actividades continuas de capacitación, las estrategias de fortalecimiento organizativo, el intercambio de experiencias con otras comunidades a nivel nacional e incluso internacional, dieron resultados. Las seis comunidades más articuladas y con objetivos claros fueron planteando los temas de agenda que debían ser discutidos: tierras, medio ambiente, derechos humanos y desarrollo.

En la misma época, organismos no gubernamentales habían iniciado trabajos en la provincia de Espinar: CooperAcción, una de las instituciones involucradas, comenzó su trabajo a fines de la década de 1990. Las comunidades y su gobierno local habían invitado a esta institución a realizar un trabajo de investigación y asesoría para organizar y fundamentar las denuncias de sus casos. Las comunidades solicitaron que se les apoyara en la revisión de los procesos de compra-venta de tierras y que se analicen los impactos ambientales generados por las operaciones mineras en la zona.

Por su parte, Oxfam América llegó a la zona a través de su relación con CONACAMI y CooperAcción. La oficina de Oxfam América en el Perú tomó conocimiento del caso de Tintaya y auspició el trabajo de estas instituciones en la zona de influencia del proyecto minero. Además, fue el nexo con su par de Oxfam Australia, que desde febrero de 2001 había creado una oficina dedicada al tema minero, que brindaba apoyo a comunidades locales cuyos derechos podían verse afectados por operaciones de empresas mineras australianas en cualquier parte del mundo. CONACAMI solicitó que el caso Tintaya fuera asumido, pedido que fue aceptado, y en junio de 2001 fue incluido en el informe anual de la oficina del Ombudsman de la Minería de Oxfam Australia.

Una representante de esta oficina, Ingrid Mac Donald, visitó el Perú en diciembre de 2001, reuniéndose con los actores vinculados al caso: empresa minera, comunidades y las instituciones que las asesoraban. La visita permitió constatar el sustento de las denuncias y el malestar de las comunidades, lo que provocó que el caso de Tintaya fuese asumido plenamente por la oficina del Ombudsman de Minería de Oxfam Australia. Una de las principales recomendaciones de Ingrid Mac Donald fue la creación de un espacio de diálogo para abordar las demandas de las comunidades.

Del lado de la empresa minera, la presentación del caso de las cinco comunidades vecinas a las operaciones de Tintaya a la oficina

del Ombudsman de Minería de Australia causó una gran preocupación en el seno de este importante grupo minero: por primera vez, comunidades campesinas presentaban públicamente un reclamo sobre sus casos, utilizando instancias internacionales y llegando incluso al país sede de su casa matriz. Como ha sido señalado, desde 1996 la mina de Tintaya había pasado a ser propiedad del grupo australiano BHP, que posteriormente se fusionó con Billiton de Inglaterra.

Hasta entonces, las relaciones entre la empresa, las comunidades y las autoridades locales se habían movido dentro del esquema tradicional que normalmente se da en muchas zonas mineras, y que tiene como principales características una marcada asimetría, predominio de mecanismos voluntarios bajo el discurso de responsabilidad social empresarial, políticas paternalistas, etc.

La Mesa de Diálogo fue instalada formalmente el 6 de febrero de 2002. En la primera reunión se definieron algunos aspectos claves que marcaron el futuro desarrollo de la Mesa de Diálogo: se acordó un código de conducta que hacía hincapié en el respeto a todos los integrantes como norma de comportamiento, el equilibrio en la representación, la búsqueda de consensos, confidencialidad, transparencia, etc. Se identificaron por consenso los temas que se abordarían a través de comisiones de trabajo: tierras comunales, la problemática ambiental, los casos de derechos humanos y el desarrollo sostenible para la zona, metodología de trabajo, etc.

El proceso en las comisiones implementadas fue bastante largo, y luego de casi tres años de trabajo, el 21 de diciembre de 2004, se firmó un acuerdo con la empresa.¹¹ El documento firmado significó que las comunidades recibirían de la empresa la misma cantidad de tierras que habían perdido –por procesos de expropiación o ventas– bajo la fórmula de “canje de tierra por tierra [...] teniendo como base las cantidades expropiadas por el Estado y compradas por la compañía en su oportunidad, más un incremento variable entre 25 y 50%”. A partir de la firma del acuerdo se iniciaron las compras de predios que fueron distribuidos de acuerdo a las tierras afectadas por comunidad (ver cuadro 7).

En relación con los casos vinculados a problemas de derechos humanos, y luego de haber asignado la tarea de investigación al Instituto

11. Acuerdo de Consolidación de los Avances del Proceso de la Mesa de Diálogo.

Cuadro 7
PREDIOS ADQUIRIDOS PARA LAS COMUNIDADES DE TINTAYA (HAS)

TINTAYA MARQUIRI	Buena Vista	1,824.04
	Jayuni	1,219.00
	Copachullo	918.00
	Challcha	425.29
ALTO HUANCANÉ	Huanacuyo	120.00
	Sany	306.00
	13 lotes urbanos	199.00
HUANO HUANO	Huara Huara	467.66
	Torca	156.00
BAJO HUANCANÉ	Munaypata	201.00
ALTO HUARCA	Minas Huayco	149.32
	Auteña Pulpera	286.53
	Pulpera Totorani	190.00
TOTAL		6,461.84

de Defensa Legal (IDL), en el acuerdo firmado quedó señalado que: “la Compañía acepta atender con criterio humanitario los casos identificados en el Informe Final, elaborado por el Instituto de Defensa Legal” (punto 5.9). Esta categoría incluía tres casos de fallecimiento y uno de agresión verbal. Por recomendación de la oficina del Ombudsman de Minería de Oxfam Community Aid Abroad, fue añadido un cuarto caso de fallecimiento.

Cabe señalar que el informe del IDL concluye que en varios de los casos de desalojo se produjeron situaciones de violencia física y verbal contra los comuneros. En los casos que involucran los procesos de compra-venta de tierras comunales, el informe destaca que fueron realizados en el marco de una relación asimétrica de poder. Por otro lado, el informe también había señalado que los comuneros que desocuparon sus tierras para dar paso a la mina se vieron en la obligación

de trasladar los restos humanos de sus cementerios; hechos que si bien no fueron presentados a la Comisión de Derechos Humanos, sí fueron mencionados por algunos demandantes en sus testimonios. El IDL planteó que los traslados constituyeron una agresión a los valores y sensibilidad de la población, que debería ser reparada simbólica y públicamente.

En cuanto al desarrollo de las comunidades, se creó un fondo con un monto fijo de US\$ 330 mil por año, durante un período de tres años “contados a partir de la fecha en que se aprueba y suscribe este Acuerdo. La contribución, complementaria a la del convenio marco, sería canalizada a través de la Fundación Tintaya en proyectos de desarrollo sostenible de las Comunidades, teniendo la prioridad la Comunidad de Tintaya Marquiri” (punto 5.7). En la fase previa a la firma del acuerdo, cada comunidad había elaborado sus respectivos planes de desarrollo, priorizando proyectos productivos que debían ser financiados con los recursos del convenio provincial y del acuerdo mencionado.

Sobre el tema ambiental, el acuerdo estableció que se trabajaría de manera conjunta para velar por el cuidado de los recursos naturales y la salud de las personas, de acuerdo a protocolos adoptados por consenso. La Comisión Ambiental fue definida como un espacio de trabajo permanente integrado por los miembros de la Mesa de Diálogo. El acuerdo también precisa que en la Comisión Ambiental se establecerán los lineamientos y metodologías para: la implementación de planes o programas sobre monitoreo ambiental conjunto, la evaluación de salud humana y sanidad animal y un sistema de vigilancia ambiental comunal en el área de influencia de la actividad minero metalúrgica de la compañía. Otro tema señalado en el acuerdo está referido al seguro ambiental, sobre el cual se precisa que se definirán “los procedimientos y mecanismos para su implementación ante la eventualidad de que ocurra alguna contingencia (incidentes o daños) ambiental” (punto 5.10).

Adicionalmente, la empresa aceptó que “todas las actividades que la compañía realice sobre terrenos ajenos, se harán con el consentimiento previo de las comunidades propietarias o propietarios individuales”.¹² De esta manera se introducía por primera vez en el

12. Punto 5.11 del Acuerdo de Consolidación.

Perú el tema del consentimiento previo en un acuerdo entre empresas mineras y comunidades.

Con la firma de este nuevo convenio, la empresa minera asumía e intentaba saldar los pasivos que la minería había creado en la zona, tanto bajo propiedad del Estado como del sector privado, además de acordar un compromiso de colaboración con las poblaciones vecinas, abordando temas ambientales, entre otros.

Sin embargo, la implementación de los acuerdos firmados con las comunidades, así como del propio convenio marco provincial, fue más complejo y difícil de lo esperado, y abrió una serie de cuestionamientos que pusieron en tela de juicio su validez y respaldo.

El último gran estallido del conflicto

A menos de veinte meses de la firma del convenio marco de carácter provincial y a cinco meses del acuerdo con las comunidades campesinas, en mayo de 2005 estalló un nuevo conflicto que terminó con la toma violenta de las instalaciones de la mina Tintaya.

La magnitud de los hechos tomó por sorpresa a los diferentes actores que habían estado trabajando en la zona –empresa, organismos no gubernamentales, Estado, agencias de cooperación internacional e incluso algunos representantes de las propias organizaciones sociales–, al mismo tiempo que quedaban evidenciadas las dificultades que se tenía en la implementación efectiva de los acuerdos logrados.

Un conjunto de organizaciones de la provincia, entre las que destacaban el FUDIE, la FUCAE, asociaciones de jóvenes y residentes de la ciudad de Yauri –la capital de la provincia–, plantearon la reformulación del convenio marco. Las comunidades de la cuenca del río Salado, integrantes de la Mesa de Diálogo, no se plegaron a las movilizaciones, prefiriendo resguardar el espacio de negociación directa que habían logrado con la empresa minera.

La propuesta de reformulación fue acordada en asamblea popular el 17 de mayo y entregada a la empresa el 18 de mayo, pidiendo que la respuesta sea dada el viernes 20 de mayo, en la Plaza de Armas de la ciudad de Yauri. Ante la inasistencia de la empresa a la asamblea, las movilizaciones se iniciaron el 23 de mayo, produciéndose de inmediato hechos de violencia que terminaron con la toma de la mina.

Según Horacio Quispe, entonces presidente del FUDIE y uno de los líderes de la movilización, la propuesta de revisión se basaba en

el malestar que se había generado por la extrema lentitud en la implementación de los acuerdos del convenio, que aparecían como promesas incumplidas.¹³ Ello hizo que se plantee la drástica revisión del convenio firmado.

Entre los puntos más saltantes de la reformulación estaba el pedido de elevar el aporte de la empresa, de US\$ 1.5 millones a US\$ 20 millones por año, la impermeabilización del dique de la nueva presa de relaves de Huinipampa, instalar un Comité de Vigilancia Ambiental conjunto, la construcción de un hospital en la ciudad de Yauri y el asfaltado de la carretera que salía hacia Arequipa, entre otras demandas.

Los plazos tan cortos, entre la entrega formal de la propuesta y las movilizaciones, así como lo exagerado de algunas demandas, evidenciaban el ánimo de los promotores de las protestas. Era imposible pensar que pedidos de esa magnitud puedan ser abordados y acordados en un período tan corto.

Luego de la toma violenta de sus instalaciones, la empresa tomó la decisión de paralizar por completo sus operaciones, evacuando a sus trabajadores y resguardando sus maquinarias y equipos. Según el entonces presidente de BHP Billiton Tintaya, ingeniero Edgar Basto, “la empresa no retornaría a sus actividades al campamento hasta que no se den garantías a la seguridad de los trabajadores y las operaciones”.¹⁴ Las autoridades del Ministerio de Energía y Minas instalaron un comité de crisis, bajo el liderazgo del viceministro de Minas, Rómulo Mucho, y el padre Gastón Garatea, presidente de la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza. En el comité también participaron funcionarios de diferentes carteras ministeriales, representantes del gobierno regional del Cusco y Javier Aroca, de Oxfam América.

El proceso de negociación, que se instaló luego de la toma de la mina, fue un primer espacio catalizador que bajó los ánimos beligerantes. Luego de tres reuniones y lograr algunos acuerdos, se pudo disminuir el nivel de tensión, lo que permitió que las operaciones de la mina de Tintaya sean reabiertas y la situación en toda la provincia vuelva gradualmente a la normalidad.

Las negociaciones se centraron en temas como la construcción del hospital y la carretera, y la realización de una evaluación ambiental

13. Entrevista en agosto de 2007.

14. Declaraciones hechas a diversos medios de prensa el 27 de mayo de 2005.

de carácter provincial. En paralelo, se trataron de simplificar los mecanismos de gestión en el interior del convenio marco, ya que muchas de las instancias creadas habían demostrado ser ineficaces: la empresa minera rápidamente buscó reactivar el comité de gestión del convenio marco, aprobando un conjunto de proyectos para diferentes sectores de la población.

Para las organizaciones promotoras de la movilización fue muy difícil mantener los niveles de articulación mostrados durante esta. Esto se explica por la existencia de diferentes agendas reivindicativas en la provincia y un mapa de conflictos complejo. Por ejemplo, las comunidades de la cuenca del Salado, principales afectadas por la operación minera, no se sintieron del todo representadas en el conjunto de demandas propuestas y optaron por una estrategia de negociación diferenciada del resto. Lo mismo sucedió con las comunidades que se encuentran aguas abajo de la nueva presa de relaves de Huinipampa.

En el escenario postestallido, las organizaciones que lideraron la movilización se fueron diluyendo una vez instalado el proceso de negociación: el movimiento, si bien fue explosivo y violento, no tuvo bases sólidas para sostenerse. La presencia de diferentes agendas desarticuladas provocó que, una vez instalado el proceso de negociación, cada actor desarrolle sus propias estrategias e intente resolver sus demandas a su manera. Se hizo evidente que los diferentes actores sociales de la provincia de Espinar no habían logrado agruparse en torno a demandas colectivas que al mismo tiempo reconozcan la diversidad de temas que debían ser atendidos. Si bien esta situación no impidió la capacidad de movilización, sí bloqueó una posible negociación colectiva y el lograr acuerdos integrales que sean duraderos.

En perspectiva, la evolución y una real transformación del conflicto dependerá en gran medida de la capacidad que se tenga de definir una agenda legítima, que represente los diferentes intereses, de la capacidad de procesarla y poder llegar a puntos de entendimiento entre los diferentes actores.

Los últimos acontecimientos

Los últimos dos años se han caracterizado por el intento de avanzar en la implementación de los diferentes aspectos de los acuerdos firmados en los convenios. Quizás uno de los méritos de todos los actores

vinculados a la experiencia de Tintaya ha sido el haber mantenido los espacios de diálogo logrados, pese a los eventos que los pusieron en cuestionamiento. Hasta en los peores momentos, los espacios siguieron operando, intentando encontrar los mecanismos para superar las crisis.

La recuperación de las cotizaciones del cobre y el aumento de las utilidades de la empresa han provocado que en los dos últimos años la provincia de Espinar reciba mayores ingresos, mediante las transferencias del canon minero y el aporte del convenio marco.¹⁵ En este contexto, un conjunto de proyectos han sido aprobados con fondos del convenio marco y de la mesa de diálogo de las comunidades campesinas. Además, se ha avanzado en la construcción del hospital provincial y otras obras públicas de carácter e impacto provincial.

Otro hecho importante fue la venta de Tintaya. El 16 de mayo de 2006, a casi un año de la toma violenta de sus instalaciones, la mina fue vendida a la empresa suiza Xstrata Cooper. Si bien se especuló que la venta estaba relacionada con los hechos de mayo de 2005, funcionarios de BHP Billiton indicaron que el motivo central era que la mina de Tintaya, por sus dimensiones y niveles de reserva, había dejado de ser una unidad atractiva y que sus inversiones se estaban centrando en megaproyectos en diferentes regiones en el mundo. De esta manera, el grupo BHP Billiton dejaba Tintaya, luego de casi diez años de haber asumido su propiedad, y se quedaba en el Perú únicamente a través de su participación en Minera Antamina.

En cambio, para Xstrata Cooper, un grupo minero en expansión a nivel mundial, Tintaya revestía importancia, ya que significaba asumir una primera mina en plena operación, en un país que le era atractivo y en el que desarrollaban un plan de inversiones ambicioso: en agosto de 2004, Xstrata se había adjudicado el contrato del proyecto minero de Las Bambas, en la vecina región de Apurímac, y como consecuencia de las fusiones, también había adquirido una participación importante en la mina de Antamina. Los nuevos propietarios de Tintaya se comprometieron a respetar los acuerdos firmados por sus predecesores y continuar en los procesos de diálogo y concertación.

15. El último año, sólo el aporte del convenio marco superó los US\$ 10 millones de dólares.

En el último año, el tema ambiental ha sido debatido en las instancias de concertación de carácter provincial. Uno de los acuerdos de la etapa posconflicto de mayo de 2005 fue contratar a una empresa consultora para realizar una evaluación ambiental, utilizando básicamente información secundaria. La empresa elegida fue Walsh Perú.

El informe presentado por Walsh Perú en los primeros meses del año 2007 ha sido cuestionado por las principales organizaciones sociales de la provincia, como la FUCAE y el FUDIE, y el nuevo alcalde provincial, Alfredo Salinas Pérez, de la agrupación política Renacimiento Andino. En asamblea popular, realizada el pasado 27 de marzo de 2007, se acordó rechazar el informe de Walsh Peru, al que califican de estar parcializado con la empresa minera y de no cubrir las expectativas de la población, además de haber incumplido, según los voceros de estas organizaciones, los plazos y los términos de referencia. Se ha acordado formar una comisión técnica, integrada por los profesionales, técnicos, líderes, estudiantes y personalidades de la provincia de Espinar para desarrollar una evaluación y monitoreo propio. Por otro lado, en la misma asamblea se planteó evaluar la marcha del convenio marco y buscar perfeccionar algunas cláusulas “en favor del desarrollo integral de la Provincia de Espinar y la empresa minera”.¹⁶

En términos generales, se puede afirmar que pese a los equilibrios precarios y los escenarios aún inciertos, los espacios de diálogo implementados en la zona de influencia de Tintaya seguirán jugando un rol central. En ellos se procesarán las principales discrepancias y, dependiendo del compromiso de los actores, se podrá avanzar en la implementarán de acuerdos de mayor gravitación.

16. Según el documento de conclusiones de la asamblea popular del FUDIE del 21 de marzo de 2007.

Las Bambas: un megaproyecto en una nueva región para la minería¹

LA TRANSFERENCIA DEL PROYECTO MINERO LAS BAMBAS, en agosto del año 2004, fue una de las últimas y de las más importantes operaciones realizadas por la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (ProInversión). El proceso se inició el 6 de agosto de 2003, cuando el Comité de Activos, Proyectos y Empresas de ProInversión convocó a las empresas interesadas en precalificar al Concurso Público Internacional PRI-80-2003 del Proyecto Las Bambas. Desde un inicio la convocatoria despertó, por un lado, el interés de grupos mineros de talla mundial, mientras que en la región se desataba un debate entre sectores que estaban a favor de la minería y que no.

El proyecto Las Bambas se ubica entre las provincias de Grau y Cotabambas, en la región Apurímac. Es una suerte de continuación geológica del denominado “Copper Belt del Sur”, en el que se encuentran otros proyectos cupríferos de la importancia de La Escondida y Chuquibambilla, en Chile, así como Tintaya, Los Quechuas y Antapaccay en el Perú. Desde el año 1911 se tienen registradas actividades de exploración en la zona, realizadas por la empresa norteamericana Ferrobamba Ltda., que según archivos habría perforado con taladros diamantinos. Posteriormente, en la década de 1940 fueron implementados estudios

1. Capítulo a cargo de José De Echave (CBC).

geológicos por la Cerro de Pasco Corporation y otras empresas, como Kruger y Barba, que se complementaron con la elaboración de mapas geológicos de la zona, ensayos químicos y nuevas perforaciones. En la década de 1980, los trabajos de exploración continuaron, y empresas como las de Tintaya, Cyprus y Phelps Dodge, realizaron perforaciones a mayor profundidad con nuevos ensayos químicos del mineral encontrado, principalmente cobre, oro y plata.

La región en la que se encuentra el proyecto nunca había destacado como una zona minera en el Perú: algunas actividades de pequeña y mediana minería en ciertas provincias no fueron atractivas para inversiones más importantes. Es sobre todo a partir de la década de 1990 cuando la reactivación de la minería provocó una inusitada actividad de exploración en toda la región. Si en 1990 los derechos mineros vigentes en todo Apurímac apenas ocupaban el 3.37% de su territorio, en 1999 pasaron a ocupar el 24.8%, y en 2007 llegaron a 33.4%. Esta tendencia confirma la declaración hecha por el Ministerio de Energía y Minas, en la que se presenta a Apurímac como una reserva nacional minera del Perú.

Hoy en día, en Apurímac existen alrededor de 21 proyectos de importancia: seis se encuentran en la provincia de Grau, cinco en Antabamba, cuatro en Aymaraes, cuatro en Cotabambas y dos en Andahuaylas. Los principales proyectos tienen que ver con producción de cobre y oro.

El proceso de transferencia

El 16 de septiembre de 2003, el gobierno regional de Apurímac, el Ministerio de Energía y Minas y ProInversión suscribieron un Convenio de Promoción de la Inversión Privada en Apurímac. Esta iniciativa forma parte de la estrategia para fortalecer el proceso de transferencia.

El convenio fue suscrito en la ciudad de Arequipa, en el marco de la XXVI Convención Minera, por el entonces presidente de la región, Luis Barra Pacheco; el alcalde provincial de Cotabambas, Luis Calderón Jara; y los alcaldes distritales de Challhuahuacho, Zenobio Maldonado Guillén; de Coyllurqui, Fidel Orós; de Mara, Florentino Enríquez; de Haquira, Modesto Huayna; y de Cotabambas, Américo Huamán. De esta manera se buscaba darle un respaldo social al proyecto. Adicionalmente, el 2 octubre de 2003, los alcaldes distritales

y provinciales de Grau y Cotabambas suscribieron la “Declaración de Challhuahuacho”, en la que ratificaron el apoyo decidido al proceso de licitación y la promoción de un clima favorable en ambas provincias. En la misma declaración se señala que la realización del proyecto deberá contemplar el respeto a las actividades agropecuarias, costumbres, preservación del medio ambiente y responsabilidad social.

El primer cronograma tentativo para la transferencia de ProInversión iba desde la convocatoria para la precalificación, en agosto de 2003, hasta la suscripción del contrato, en enero de 2004. Este cronograma se fue modificando por diferentes razones, y en el segundo trimestre de 2004 se señaló la necesidad de postergarlo y esperar la modificación de la Ley de Regalías Mineras (Ley 28258) que se venía debatiendo en el Congreso de la República.

La licitación estuvo acompañada de audiencias con las poblaciones y autoridades locales y regionales. El proceso de audiencias permitió confirmar que existían posiciones contrarias al proyecto, tanto en lo que se refiere a la implementación de las propias actividades informativas como a la posibilidad de desarrollar actividad minera en la zona.

Las audiencias públicas organizadas estuvieron a cargo de ProInversión, en coordinación con el Ministerio de Energía y Minas y las autoridades del gobierno regional, el municipio provincial de Cotabambas, los distritos Challhuahuacho, Coyllurqui y Cotabambas, y los de Progreso y Haqira, de la provincia de Grau. La gran mayoría de estos eventos se realizaron entre mayo y agosto de 2004, y si bien permitieron transferir información especializada sobre el proyecto minero y los beneficios para la región, el lapso de tiempo utilizado para todo el proceso fue extremadamente corto. Esto provocó que la población no pueda procesar de manera adecuada toda la información recibida y que sectores cuestionen la legitimidad del proceso por las escasas posibilidades de incidir en él.

Las audiencias giraron en torno a la presentación del proyecto minero, el marco legal y los beneficios para la región y las comunidades. Diversos actores entrevistados –entre miembros de comunidades y las federaciones campesinas, autoridades de la región y a nivel local, y representantes de la propia empresa– coinciden en señalar que en las audiencias se sobredimensionaron los beneficios del proyecto y se creó una enorme expectativa, por ejemplo, en relación con el

tema de los recursos que llegarían a la zona y el empleo local que se generaría.²

En comunicados publicados en medios de comunicación nacional y regional se comenzaron a expresar diversas posiciones frente al proyecto: el 19 de julio de 2004, autoridades estatales de la provincia de Cotabambas y del distrito de Challhuahuacho ratificaron públicamente su apoyo a la realización de Las Bambas,³ mientras que la Coordinadora Regional de Comunidades Afectadas por la Minería de Apurímac (CORECAMI) y varias comunidades de la zona de influencia del proyecto mantuvieron una posición crítica al proceso, considerando que las audiencias públicas no habían cumplido con la misión de informar y sobre todo de recoger y tomar en cuenta la opinión de los pobladores.⁴

De las catorce empresas precalificadas, al 25 de agosto de 2004 quedaron nueve en la etapa final. Los requisitos para la precalificación fueron: (1) en el aspecto técnico, acreditar por lo menos una operación minera o de concentración de 10 mil toneladas diarias, y (2) en el aspecto financiero, poseer un patrimonio neto no menor a US\$ 100 millones. Cabe señalar que en los términos de referencia actualizados al 24 de agosto de 2004, se incorporó un anexo referido a las Condiciones Sociales para la Explotación del Proyecto Minero Las Bambas, que recoge las propuestas obtenidas, según ProInversión, en las audiencias públicas, diversas coordinaciones realizadas y el diálogo sostenido con las autoridades regionales, locales y comunales.⁵ Este anexo aborda aspectos sociales, ambientales, económicos y culturales, y define los compromisos que fueron asumidos, tanto por la empresa que adquiere el contrato de opción como por los organismos estatales.

El 31 de agosto de 2004, se procedió a abrir los sobres, resultando ganadora la empresa Xstrata AG Suiza, que ofertó US\$ 121 millones

-
2. Por ejemplo, Rodrigo Carpio, dirigente de CORECAMI Apurímac, señaló en una entrevista que el gobierno ofreció más de 10 mil puestos de trabajo para las poblaciones locales.
 3. Comunicado del municipio distrital de Challhuahuacho, Cotabambas-Apurímac, publicado en los principales diarios de circulación nacional.
 4. Por ejemplo, en el comunicado de la Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI), publicado el 31 de agosto de 2004.
 5. Anexo K, "Condiciones Sociales para la Explotación del Proyecto Minero Las Bambas". Concurso Público Internacional PRI-80-2003. Promoción de la Inversión Privada en el Proyecto Las Bambas. 24 de agosto de 2004.

de dólares. El 1 de octubre del mismo año se firmó el contrato de opción en la comunidad campesina de Fuerabamba, con la presencia del entonces presidente de la república, Alejandro Toledo, y autoridades de los gobiernos central, regional y locales. La empresa entregó, conforme a lo estipulado en el contrato, 91 millones de dólares, correspondientes al pago inicial, de los cuales el 50%⁶ corresponde al aporte social inicial que se destinaría a la zona de influencia directa del proyecto. El monto pasó a ser manejado por un fondo de fideicomiso y deberá ser incrementado en US\$ 13.5 millones adicionales cuando la empresa decida ejercer la transferencia, luego de la etapa de exploración, y dé inicio a la explotación.

Para administrar el fondo de fideicomiso, el 14 de octubre de 2004 se constituyó un Consejo de Administración, donde estaban representados los gobiernos locales de las provincias de Cotabambas y Grau, ProInversión y la empresa Xstrata Perú S. A.⁷ Este consejo tenía el mandato de resguardar el buen uso de esos recursos en proyectos de desarrollo sostenible en la zona de influencia del proyecto. Los bienes que fueron transferidos en el proceso comprenden: (1) los yacimientos de Chalcobamba, Ferrobamba, Sulfobamba y Charcas; (2) un área de concesión minera de aproximadamente 33,200 hectáreas, (3) la información existente en la sala de datos, (4) los testigos de las perforaciones almacenados en el depósito de Ferrobamba y las muestras de los rechazos y pulpas de los testigos de las perforaciones almacenadas en el depósito de CENTROMIN.

La inversión estimada para la ejecución del proyecto oscila entre los US\$ 1,500 y 2,000 millones, y se cuenta con reservas probadas de 40.5 millones de toneladas con leyes mayores a 2% de cobre y un potencial de exploración por encima de los 500 millones de toneladas. Se anunció que se crearían 300 puestos de trabajo calificado y 1,500 en la etapa de construcción. Los diferentes yacimientos del proyecto se ubican en los distritos de Progreso (en la provincia de Grau) y en los de Coyllurqui, Chalhuanhuacho y Tambobamba (en la provincia de Cotabambas). La dimensión de Las Bambas, según ProInversión, será muy similar a la Antamina, que posee una capacidad promedio de producción de 250 mil toneladas anuales de cobre fino.

6. US\$ 45,500,000.

7. Nota de prensa del 1 de octubre de 2004. ProInversión: www.proinversion.gob.pe

La posición de los actores locales y el tema minero en Apurímac

Como ha sido señalado, la transferencia del proyecto Las Bambas se dio en medio de un clima de expectativa y al mismo tiempo de controversia. Pese a los problemas ocurridos en la fase previa a la transferencia, los aspectos innovadores del proyecto (al haberse incorporado en las bases del concurso el denominado aporte social del proyecto, las regalías flat y un anexo que buscaba definir las “condiciones sociales para la explotación del Proyecto Minero Las Bambas”) abrían posibilidades para que los diferentes actores, locales y regionales, la propia empresa y las autoridades nacionales desarrollen estrategias de trabajo conjunto.

Ello implicaba reconocer en primer lugar a los actores relevantes y desarrollar líneas de acción que faciliten un acercamiento y el reconocimiento de los diferentes roles que cada uno debía jugar. La estrategia de apertura era el primer paso que se debía dar para superar los problemas identificados y, por ejemplo, cubrir los vacíos de información que se habían dado en la fase previa a la transferencia del proyecto y sincerar las expectativas creadas en torno a los aportes reales del proyecto. Pero también se debía comenzar a diseñar planes de acción integrados, con la participación de todos los actores y sus organizaciones, orientados a desarrollar capacidades y a la construcción de la institucionalidad requerida para que las diferentes fases de desarrollo del proyecto se implementen bajo una lógica de trabajo participativa.

La constitución de un grupo de trabajo integrado por diversos actores –que incorpore a las autoridades locales y regionales, la empresa Xstrata AG, los organismos del Estado competentes, las comunidades campesinas y sus instancias regionales y nacionales, la Iglesia, la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza y otras organizaciones de la sociedad civil– era un requisito esencial identificado por algunos voceros de los diferentes grupos de interés.⁸ Sin embargo, nada de esto ocurrió luego de la transferencia y la puesta en marcha de la primera fase del proyecto; por el contrario, predominaron estrategias en

8. En un foro realizado en la ciudad de Abancay, el 5 y 6 de mayo del año 2005, autoridades regionales, alcaldes provinciales, representantes de las comunidades y de la propia empresa minera coincidieron en que era necesario crear un espacio de trabajo que convoque a todos los actores.

las que las acciones descoordinadas terminaron por abrir brechas entre los principales actores. Paralelamente, se iniciaron los trabajos de exploración y la empresa comenzó a construir relaciones bilaterales con las diferentes comunidades en la zona.

Las comunidades campesinas, las federaciones y las autoridades locales frente al tema minero

El creciente desarrollo de la actividad minera en Apurímac, reflejado en el incesante aumento de los derechos mineros vigentes en las diferentes provincias y la promoción del proyecto Las Bambas, obligó a las comunidades campesinas de toda la región –en especial de las provincias de Grau y Cotabambas– y a sus organizaciones de federaciones y coordinadoras a iniciar un rápido proceso de recomposición para enfrentar el desafío de la presencia minera en sus territorios.

En toda la zona de influencia del proyecto Las Bambas existen 49 comunidades campesinas, distribuidas en los distritos de Progreso y Huayllati (en la provincia de Grau) y los distritos de Coyllurqui, Tambobamba y Chalhuanhuacho (en la provincia de Cotabambas). Estas comunidades están consideradas entre las más pobres del país y figuran en el estrato más bajo del Índice de Desarrollo Humano en el Perú. Cotabambas aparece como la segunda provincia más pobre del país y Grau ocupa el lugar 16. En Grau la esperanza de vida al nacer es la quinta más baja del país, en tanto que Cotabambas se ubica en el puesto 35 entre las provincias con menor esperanza de vida. Cotabambas se ubica en el tercer lugar entre las provincias con menor tasa de alfabetismo y logro educativo, variables directamente vinculadas con la ausencia de políticas institucionales desde el Estado, en tanto que Grau ocupa los puestos 28 y 48, respectivamente. En términos de ingreso familiar per cápita, Cotabambas y Grau ocupan el segundo y tercer lugar, respectivamente, entre los ingresos más bajos de todas las provincias del país.

Las tierras agrícolas, aunque escasas, constituyen el principal medio de subsistencia para las comunidades involucradas con el proyecto minero: las comunidades de Grau (entre 3,343 msnm y 4,500 msnm) y Cotabambas (entre 3,000 y 4,650 msnm) tienen como actividad básica la producción agrícola de altura, pero sólo el 6% y 9% de sus superficies, respectivamente, están conformados por tierras

agrícolas; además, el 92% y 91% de sus productores agropecuarios conducen menos de cinco hectáreas. En el caso de los pastos naturales, estos representan el 71% y el 66% de las superficies de Grau y Cotabambas, respectivamente.

Las entrevistas realizadas con representantes de las comunidades de Pamputa, Chicñahui, Pallca Piscosayhua, Huancuire, Chuycuni, Fuerabamba y Ñahuiña, vecinas a las operaciones que realiza Xstrata, comprobaron que los pobladores tienen muy poco conocimiento sobre el proyecto minero, su envergadura y los posibles impactos. Además, varios pobladores señalaron que luego de la transferencia del proyecto, se han sentido excluidos de los diferentes procesos de toma de decisión y se mostraban descontentos por los inadecuados mecanismos de participación implementados.⁹ Los temas centrales de preocupación para las comunidades son los posibles impactos ambientales, la reubicación de sus tierras y el desplazamiento forzado.

Al mismo tiempo, el proyecto minero ha despertado expectativas en sectores de la población, sobre todo cuando en la fase de transferencia se habló insistentemente de los beneficios que traería la minería a la zona. Muchos pobladores de las comunidades esperan, sobre todo, acceder a empleo y que se produzca una mejora sustantiva de la infraestructura básica en los distritos y se apoye el desarrollo de proyectos productivos.

El trabajo desplegado por la empresa Xstrata, a través de su gerencia de relaciones comunitarias en los últimos años, comenzó a priorizar la atención de las comunidades vecinas de la operación, habiendo realizado con ellas diagnósticos sociales de línea base y una serie de proyectos de mejora productiva en las tierras comunales.¹⁰ Por otro lado, la empresa comenzó a dar empleo temporal y proyectos a algunas comunidades como parte de sus programas sociales.

Las comunidades más cercanas a las operaciones han sido las que han recibido ciertos beneficios de manera directa, como empleo temporal e implementación de proyectos de desarrollo; es el caso sobre todo de Fuerabamba, Ñahuiña y un sector de Palca Picosayhuas.¹¹

9. Reunión realizada el 23 de mayo de 2007 en la localidad de Chalhuhahuacho con representantes de la Federación Distrital de Campesinos.

10. Por ejemplo, mejoramiento de pastos naturales.

11. El sector denominado "Juan Velasco Alvarado", que es donde se ubica parte de la concesión.

Las comunidades más alejadas, como Patario, Tambuiya y Choqqeeca, o como las de los distritos de Haquira o Tambobamba, tienen una posición de mayor cuestionamiento a la posibilidad del desarrollo del proyecto minero y rechazan abiertamente un posible desplazamiento y hasta una eventual de venta de sus tierras.

Los alcaldes provinciales y distritales que ejercieron los gobiernos municipales hasta finales de 2006 fueron percibidos por las comunidades como promotores y aliados de la minería en la zona, y que al mismo tiempo tomaban decisiones inconsultas en procesos carentes de transparencia. Sin embargo, las elecciones municipales de noviembre de 2006 permitieron una renovación casi absoluta de autoridades provinciales y distritales y también que dirigentes de las comunidades y las federaciones provinciales de campesinos asumieran responsabilidades en las nuevas gestiones. Por ejemplo, Víctor Limaypuma, dirigente de la Federación Provincial de Campesinos de Cotabambas, fue elegido regidor por la provincia de Cotabambas. Algo similar ocurrió en los distritos y en la provincia vecina de Grau. Esto permitió un mayor acercamiento entre las poblaciones y las autoridades elegidas.

Por otro lado, la llegada de la minería a la región y en especial a las provincias de Grau y Cotabambas provocó un resurgimiento de organizaciones sociales. Es el caso de las federaciones provinciales de comunidades campesinas, en especial la de Cotabambas, que comenzó a realizar acciones de campaña, protesta e incidencia política con la ayuda de instituciones aliadas, principalmente organismos no gubernamentales. Dirigentes de la Federación Provincial de Comunidades Campesinas de Cotabambas, como Valentín Roque (secretario general) y Víctor Limaypuma (subsecretario), se convirtieron en voceros de las comunidades y realizaron diversas gestiones frente al Ministerio de Energía y Minas, la Defensoría del Pueblo, el Congreso de la República y la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza.

Una de las primeras gestiones fue realizada el 1 de octubre de 2005. En función de un acuerdo de una Asamblea Popular de la Provincia de Cotabambas, una delegación de comuneros de la zona, encabezados por el subsecretario de la Federación Provincial de Campesinos de Cotabambas, visitó la ciudad de Lima entre el 10 y 13 de octubre para sostener reuniones con diferentes autoridades. Estas tuvieron como propósito dar a conocer la posición de las comunidades y sus preocupaciones en torno a la conducción del fondo fideicomiso,

así como solicitar la conformación de una Comisión de Alto Nivel que pueda atender la problemática y conformar un espacio de diálogo para encarar los temas ambientales y sociales. En esa ocasión, la delegación fue recibida en el Congreso de la República, la Defensoría del Pueblo, Xstrata AG, el Ministerio de Energía y Minas (MEM), ProInversión, la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza (MCLCP) y el asesor del presidente de la república en temas agrarios y forestales. Entre los acuerdos logrados destacan:

1. La Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República se comprometió a convocar a representantes de ProInversión y la Federación Campesina Provincial de Cotabambas para discutir temas referidos a la representatividad del fondo fideicomiso, la participación de las comunidades campesinas en este y la gestión de los proyectos con recursos del fondo.
2. La Defensoría del Pueblo, a través de su oficina zonal, tomaría contacto con las comunidades de la zona a fin de evaluar la situación y documentar los hechos, así como hacer seguimiento de las denuncias formuladas en sus oficinas de Abancay y Cusco. Representantes de la Defensoría del Pueblo manifestaron que apoyaban la idea de conformar un espacio de diálogo.
3. La empresa minera Xstrata AG propuso una visita guiada para ver los avances de los proyectos comunitarios que estaban implementando, en los cuales podían participar la Federación Campesina de Cotabambas y otros actores de la zona. Asimismo, respaldó la conformación de la Mesa de Diálogo y la necesidad de planificar de manera articulada acciones que estén contempladas en el plan regional de desarrollo de Apurímac 2010.
4. La Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza (MCLCP) se comprometió a coordinar con el Ministerio de Energía y Minas la conformación de una comisión de alto nivel que promueva el diálogo entre los actores del proyecto minero Las Bambas y posibilite la salida de los problemas existentes.
5. El Ministerio de Energía y Minas se comprometió a realizar acciones orientadas a establecer el diálogo entre la Federación Campesina de Cotabambas y los integrantes del fondo fideicomiso, para lo cual convocó a una reunión de trabajo con los alcaldes

provinciales y distritales que forman parte del consejo directivo del fondo. La fecha propuesta fue el 25 de octubre de 2005.¹²

6. Pese a haberse realizado una reunión con representantes de ProInversión, no se llegó a ninguna acuerdo concreto. Formalmente se señaló que existía la disposición para seguir dialogando sobre temas referidos a la administración del fondo.

A pesar de la importancia de los acuerdos logrados, poco es lo que se avanzó en el terreno. El Ministerio de Energía y Minas incumplió parte de sus responsabilidades, al no asistir a las reuniones pactadas en la zona, lo que provocó un clima de mayor desconfianza y enfrentamiento. Varios dirigentes, sobre todo los de la Federación Provincial de Campesinos de Cotabambas y de las federaciones de varios distritos, fueron radicalizando su posición frente al proyecto y temas conexos, como el manejo del fideicomiso.

Las disputas por el tema del fideicomiso explican en gran medida los principales conflictos que se han presentado en la zona en los últimos años. Además, la pugna por los fondos generados por el proyecto minero también creó enfrentamientos entre las autoridades y organizaciones sociales de Grau y Cotabambas y las del resto de la región Apurímac. Por ejemplo, el 2 de marzo de 2005, la población apurimeña acató un paro regional de 48 horas, mediante el que se solicitó que el fondo fideicomiso del proyecto Las Bambas sea adecuadamente distribuido en toda la región. La respuesta no se hizo esperar, y el 11 de mayo de 2005, los alcaldes provinciales y distritales de Grau y Cotabambas denunciaron ante el Congreso de la República las pretensiones de la entonces presidenta regional de Apurímac, Rosa Suárez, de intentar tomar posesión del fideicomiso social del proyecto Las Bambas, fondo que consideran autónomo y de derecho privado, destinado a obras en beneficio de sus localidades.

Además del debate específico sobre el fideicomiso, al que nos referiremos más adelante, las comunidades campesinas ven con inquietud los posibles impactos ambientales del proyecto y el tema de la reubicación. En relación con el tema ambiental, una primera prueba fue la presentación de la evaluación ambiental de la etapa de exploración, en

12. La asamblea provincial se realizó el 17 de octubre, y no asistió ningún representante del MEM. Posteriormente se acordó realizar la sesión de trabajo en la fecha acordada, pero en Chalhuanhuacho (Cotabambas).

la que se identificaron algunos temas que generaron debate: (1) escasa información para las comunidades campesinas situadas en la zona de ampliación de las actividades de la empresa; (2) las actividades de exploración se sitúan en cabeceras de microcuencas, siendo la de Ferrobamba la que cuenta con dos zonas ecológicas de importancia, el páramo húmedo subalpino subtropical y el bosque húmedo montano subtropical; además, la magnitud en el número de taladros y la profundidad de las perforaciones podrían modificar severamente el régimen hidrogeológico del agua, con impactos negativos que ya vienen siendo denunciados por pobladores de la zona; (3) las descargas de aguas residuales al río Fuerabamba; y (4) la construcción de carreteras y posibles implicancias en terrenos de las comunidades campesinas.

En el tema de la reubicación, uno de los casos centrales es el de la comunidad de Fuerabamba, en cuyas tierras se desarrollaría la primera etapa del proyecto minero. Hasta el momento la comunidad ha venido negociando y logrando acuerdos con la empresa en relación con temas conexos: pago de alquiler para la instalación del campamento, acceso y uso de terrenos de la comunidad para la construcción de carreteras y otros,¹³ y acuerdo de contratación de mano de obra local para las labores de la empresa minera.

Sin embargo, en las entrevistas y talleres realizados en la zona, comunidades como la de Fuerabamba y otras vecinas no aceptaban el desplazamiento y una eventual reubicación: la alta valoración de sus tierras y la incertidumbre que genera una posible reubicación sin duda complicará el escenario futuro de negociación con la empresa minera. En la actualidad se sabe que Xstrata ha iniciado una primera ronda de consultas con Fuerabamba sobre el tema de la reubicación.

El escenario y los actores regionales

El incremento de la actividad minera en Apurímac también provocó la conformación de espacios de trabajo entre diversas redes e instituciones de la región. Desde mediados del año 2003,¹⁴ cuando se convocó al

13. GRADE: Derechos de propiedad sobre recursos naturales de comunidades campesinas en el contexto de operaciones mineras. Informe final. Noviembre de 2005.

14. El 6 de agosto de ese año, el Comité de Activos, Proyectos y Empresas del Estado de ProInversión convocó al Concurso Público Internacional PRI-80-2003.

concurso público, las organizaciones no gubernamentales promovieron un conjunto de eventos (foros, asambleas, talleres) en los que se analizó tanto la renovada presencia minera en la región como los posibles impactos que se generarían.

En el mes de mayo de 2005, en la ciudad de Abancay se realizó el II Foro “Las Bambas y la minería en el desarrollo de Apurímac”, organizado por la Asociación de Municipalidades de Apurímac, la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, organismos no gubernamentales y diversas organizaciones sociales de la región. Uno de los acuerdos de este foro fue formar la Mesa de Minería y Desarrollo Regional de Apurímac (MMDRA).

La MMDRA está dirigida por un consejo directivo conformado por: el gobierno regional de Apurímac, la Asociación de Municipalidades Rurales de Apurímac (AMRA), el Frente de Defensa de los Intereses de Apurímac (FEDIAPU), la Asociación de Municipalidades de la Provincia de Abancay (APMA), un representante de las organizaciones no gubernamentales, la Coordinadora Regional de Comunidades Afectadas por la Minería de Apurímac (CORECAMI Apurímac), el Colegio de Ingenieros de Apurímac y la Universidad Nacional de Abancay Micaela Bastidas (UNAMBA). Este espacio, que reúne a múltiples actores, tiene como misión

hacer de la minería un factor estratégico regional para conseguir una minería innovadora, económica, social, ambiental y culturalmente responsable, articulada al aprovechamiento de recursos minerales con valor agregado compatible al desarrollo regional sostenible, respetando el ordenamiento territorial y las políticas mineras nacionales concertadas.¹⁵

Los ejes de trabajo aprobados fueron: (a) propuestas de políticas e instrumentos orientados a fortalecer la construcción de un plan concertado de desarrollo, (b) prevención de conflictos, (c) desarrollo de capacidades y asistencia técnica, (d) vigilancia ciudadana y (e) desarrollo institucional de la mesa. La MMDR se ha seguido fortaleciendo con la incorporación de la Federación Campesina de Cotabambas y viene intentando conformar un espacio de diálogo.¹⁶

15. III Asamblea General de la Mesa de Minería y Desarrollo Regional, realizada en la ciudad de Abancay el 14 de octubre de 2005.

16. Iniciativa apoyada por algunas instituciones que forman parte de la MMDRA, como son CARE-Fortalece, CooperAcción, CADEP y CICCA.

A nivel del gobierno regional, en la gestión que culminó en diciembre de 2006, se presentó una discrepancia entre la presidencia y los consejeros de las provincias de Grau y Cotabambas. Mientras la presidenta Rosa Suárez había manifestado su preocupación por la administración del fondo fideicomiso y reclamaba, con apoyo de las otras provincias, una mayor participación de la región, los consejeros regionales de Grau y Cotabambas, que forman parte del consejo ejecutivo del fideicomiso, consideraban que las acciones que se venían ejecutando sí respondían a las prioridades establecidas en ambas provincias y que el resto de la región Apurímac no debía tener mayor injerencia en el fondo. El intento del gobierno regional fue respondido desde ambas provincias con paros y movilizaciones.

El cambio de gobierno regional, en enero del año 2007, mejoró en parte la relación entre las autoridades regionales y las provincias de Grau y Cotabambas. El nuevo presidente regional, David Salazar, del grupo político Llapanchik, manifestó su preocupación frente al tema minero en la región y ha apoyado la evaluación del fondo fideicomiso y la necesidad de reorientarlo en beneficio de las poblaciones de Grau y Cotabambas. Por otro lado, el actual vicepresidente regional de Apurímac, Willer Taipe, es también coordinador de la MMDRA, y ha trabajado en los años previos diferentes aspectos vinculados al desarrollo del proyecto minero Las Bambas.

La estrategia de Xstrata en la zona de influencia del proyecto

Las Bambas ha sido el primer emprendimiento del grupo Xstrata en el Perú. Luego de hacerse del contrato de opción por Las Bambas, la empresa ha ampliado rápidamente su presencia en el país, al haber adquirido en febrero del año 2006 la mina de Tintaya, en la región Cusco, y acceder a una participación del 33.75% en la Compañía Minera Antamina, luego de un proceso de fusión a nivel internacional.

Xstrata representa hoy en día uno de los principales grupos mineros de talla mundial que opera en el Perú, y ha estructurado una división que agrupa sus operaciones en el sur del país. Luego de haber iniciado, en el mes de marzo de 2005, los trabajos de exploración en la concesión de Las Bambas, la empresa anunció que se habían previsto niveles de inversión que fluctuaban entre los US\$ 2 y US\$ 4 millones por año, dependiendo de la duración de esta etapa, que se estima se extenderá entre cuatro y seis años.

Desde finales de 2004, Xstrata ha trabajado el tema de relaciones comunitarias como un eje estratégico en el desarrollo y maduración del proyecto. Este trabajo lo viene realizando con una decena de organismos no gubernamentales que la apoyan en diferentes líneas de acción. Una de las primeras actividades ha sido la realización de un estudio sociodemográfico en la provincia de Cotabambas, que le ha permitido contar con un diagnóstico actualizado de la situación en que se encuentran las comunidades campesinas y poblaciones ubicadas en el área de influencia del proyecto. A base de datos referidos a niveles de pobreza, desnutrición y analfabetismo, han podido diseñar un Plan de Involucramiento Social (PIS).

Las principales acciones emprendidas por Xstrata orientadas a diseñar su PIS y su visión de desarrollo han sido:¹⁷ (a) un proceso de consulta que les permitió recoger temores, expectativas y percepciones de la población ubicada en el área de influencia del proyecto (octubre de 2004 a la fecha), (b) la inclusión de profesionales vinculados a las ciencias sociales (antropólogos) y al desarrollo agropecuario dentro de su equipo de trabajo, (c) elaboración de una línea de base social del proyecto (octubre de 2004 a la fecha), (d) análisis estratégico de la situación de las comunidades (diciembre de 2004-febrero de 2005) y (e) análisis de percepciones (marzo de 2005).

Las líneas de intervención del PIS son: (1) salud y nutrición, (2) generación de ingresos-PYMES, (3) educación y capacitación, (4) cultura, ciudadanía y desarrollo, y (5) medio ambiente y sociedad, dentro de las cuales la empresa viene implementando diversos proyectos.¹⁸ Aunque la estrategia de la empresa en términos de relaciones comunitarias tiene componentes positivos –que de alguna manera le permiten, hasta el momento, un adecuado nivel de relaciones con las poblaciones más cercanas–, una de las debilidades identificadas es

17. Extraído de la presentación realizada por el gerente de relaciones comunitarias, Raúl Farfán Amat y León, en el Grupo de Diálogo Minero.

18. Ejecutados: capacitaciones en medio ambiente y la elaboración de los planes estratégicos de una asociación de señoras en el distrito de Chalhuanhuacho. En ejecución: la inserción de cinco docentes, instalación de bibliotecas escolares, la conformación de pequeñas y medianas empresas comunales (derivados lácteos, piscigranjas y crianza de cuyes), la instalación de viveros para la posterior comercialización de hortalizas, capacitaciones en albañilería y hotelería, crianza de animales menores y la ejecución de proyectos de irrigación.

que han priorizado relaciones bilaterales con algunas de las comunidades vecinas, dejando de lado a las instancias intermedias, como son las federaciones que representan al conjunto de pobladores de la zona. Además, estas relaciones bilaterales no dejan de tener componentes de cierto clientelismo.

Los estudios realizados por GRADE en la zona han identificado los siguientes temas que deberían ser trabajados por Xstrata: la construcción de un acuerdo marco, a partir del cual se establezcan compromisos claros entre la empresa y las comunidades; desarrollar una cultura de respeto mutuo a los acuerdos que vaya construyendo confianza entre los actores; tener en cuenta la lógica de la organización comunal, que distingue entre derechos comunales e individuales; y evitar monetizar el proceso de adquisición de tierras, “tema que ha dado resultados nefastos en otras experiencias (p. e. Antamina)”.¹⁹

El último conflicto social que la empresa ha enfrentado en la zona ha tenido que ver con temas laborales acordados con la comunidad de Fuerabamba. A comienzos de marzo de 2008, la comunidad impidió que continúen las actividades de exploración de Xstrata luego que se interrumpieran las negociaciones que se venían sosteniendo. La comunidad exigía un aumento en las remuneraciones diarias²⁰ y un incremento en los turnos de labores en Las Bambas. Una delegación de la comunidad estuvo en Lima el 11 de marzo de 2008 en el Congreso de la República planteando sus reclamos.

Lo cierto es que este último conflicto expresa la fragilidad de los acuerdos logrados en la zona y las diversas estrategias de los actores. Para la empresa está claro que este tipo de acuerdos busca encontrar respaldo en por lo menos algunos sectores de la comunidad; mientras que para la comunidad es una manera de lograr beneficios en el corto plazo, con ingresos que están muy por encima del promedio en la zona. Sin embargo, ambos actores han venido postergando los temas de fondo, como es el caso de una inminente reubicación de poblaciones y el diseño de lo que debería ser una posible coexistencia con una actividad como la minería, que deberá encontrar mecanismos

19. GRADE: Derechos de propiedad sobre recursos naturales de comunidades campesinas en el contexto de operaciones mineras. Informe final. Noviembre de 2005.

20. De 25 a 50 soles diarios.

adecuados de inserción en una región compleja y que presenta una serie de desafíos.

El fideicomiso: ¿instrumento de apoyo o manzana de la discordia?

Las discrepancias en torno a la gestión del fondo de fideicomiso han ocupado en gran medida el centro del debate en relación con el proyecto minero Las Bambas. Las principales críticas han cuestionado el manejo: la manera como se han venido aprobando los proyectos por el consejo ejecutivo del fondo, la falta de transparencia, la lentitud en la toma de decisiones y el no dar cabida a la participación de representantes de las comunidades en él. Originalmente, el consejo ejecutivo del fondo estuvo constituido por los alcaldes provinciales de las provincias de Grau y Cotabambas, y de los distritos de Chalhuancho, Progreso y Collurqui, así como por los consejeros regionales de Grau y Cotabambas y los representantes de Xstrata Ag y ProInversión.

Más allá del Reglamento de Funcionamiento del Fideicomiso de Las Bambas, que fue aprobado en octubre de 2004, el manejo efectivo del fondo terminó siendo controlado por ProInversión, entidad que consiguió tener influencia –más allá de sus originales atribuciones– como resultado de una serie de factores: el control de los recursos financieros, las limitaciones de los actores regionales y locales para asumir una función de liderazgo y un escaso compromiso de otros organismos del Estado.

Rápidamente las grandes expectativas y esperanzas puestas en el fondo, como mecanismo para aportar al desarrollo económico y social de la zona de influencia de Las Bambas, sobre todo en la fase de exploración, se fueron frustrando. Por el contrario, el manejo del fondo comenzó a ser objeto de constantes controversias y conflictos.

Los cuestionamientos a la gestión del fideicomiso dieron lugar a una serie de movilizaciones y paros. El 11 de octubre del año 2005, una movilización de comunidades de Cotabambas terminó con la designación de una delegación que visitó la ciudad de Lima, y se entrevistó con autoridades del Ejecutivo y el Congreso de la República. El pedido central fue que se incorporen representantes de las comunidades en el consejo ejecutivo del fideicomiso. En el caso de Grau, el 9 de febrero de 2006 se realizó un paro provincial: las autoridades provinciales y

las federaciones de campesinos exigían la rendición de cuentas del fideicomiso, la contratación de mano de obra en la ejecución de los proyectos y el retiro de ProInversión del consejo ejecutivo.

A fin de intentar encontrar una solución al entrapamiento del fondo, el 13 de diciembre de 2006 se realizó una asamblea de la Mesa de Minería y Desarrollo Regional de Apurímac (MMDRA), en donde se acordó recomendar –mediante oficio dirigido a ProInversión y a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)– la transferencia de todo lo actuado a un nuevo consejo ejecutivo, conformado por las nuevas autoridades electas que iniciaban funciones el 1 de enero de 2007. De esta manera, y una vez culminado el proceso electoral regional y municipal, el consejo ejecutivo del fideicomiso cambió de representantes. El nuevo alcalde de Cotabambas, Darío Chauca Carrasco, asumió la presidencia del consejo ejecutivo del fideicomiso.

Es importante destacar que en la reunión del consejo ejecutivo de diciembre de 2006 se tomó la decisión de incorporar al gobierno regional en él, y se le asignó la vicepresidencia. La incorporación del gobierno regional en el consejo ejecutivo fue vista como positiva, en tanto el nuevo presidente regional, David Salazar, manifestó su compromiso con una evaluación del fondo fideicomiso y la necesidad de reorientarlo en beneficio de las poblaciones de Grau y Cotabambas.

Pese a todos los intentos de reformar el manejo del fondo, el malestar continuó, y el 23 y 24 de julio de 2007 se realizó un paro provincial en Cotabambas, convocado por la Federación Provincial de Comunidades de Cotabambas. La medida de fuerza buscaba el retiro de ProInversión de la administración del fondo de fideicomiso. Cornelio Cahuana, secretario de la Federación Campesina de Cotabambas, señaló que “los campesinos necesitan inversiones efectivas, como canales de irrigación”, e indicó que ProInversión insiste en hacer otro tipo de obras.

Posteriormente, en agosto, el gobierno regional de Apurímac inició una investigación sobre el uso de dichos recursos destinados a los proyectos aprobados, y el comité ejecutivo del fideicomiso acordó solicitar el retiro de ProInversión del comité. Como consecuencia de la paralización en Cotabambas, el gobierno regional aprobó un Acuerdo de Consejo Regional (Nº 020-2007-CR-APURÍMAC), de fecha 2 de agosto de 2007, mediante el cual se estableció que en el plazo de 15 días hábiles se debía investigar e informar al pleno del consejo

regional sobre los recursos destinados por ProInversión en la implementación de proyectos que se estaban ejecutando en las provincias de Grau y Cotabambas con fondos del fideicomiso social del proyecto Las Bambas.

El 14 de agosto de 2007 se realizó la reunión del consejo directivo del fideicomiso, en la que se acordó solicitar el retiro de ProInversión de las posiciones que ocupaba en el comité ejecutivo y como fideicomitente del fondo. Asimismo, en la citada reunión se ratificó a Xstrata como miembro del comité y se evaluaron algunas posibles soluciones que posteriormente fueron recogidas por el Ministerio de Energía y Minas.

El 6 de septiembre del mismo año, una comisión de alto nivel encabezada por el ministro de Energía y Minas, Juan Valdivia, viajó a Chalhuanhuacho para presentar la propuesta de un nuevo modelo de funcionamiento y manejo del fondo económico del fideicomiso social Las Bambas, así como para tratar el resto de temas vinculados a los reclamos del paro provincial del pasado 23 y 24 de julio.

La propuesta de modificación del fideicomiso presentada por la comisión de alto nivel, encabezada por el ministro de Energía y Minas, puede resumirse de la siguiente manera:

1. Modificación del número de miembros del comité ejecutivo: se sumarían dos representantes más, uno por las comunidades campesinas de Grau y otro por las comunidades campesinas de Cotabambas. El proceso de elección de estos representantes debe ser un acto público y observado por terceros.
2. Recomendaron que el gobierno regional de Apurímac sólo conserve una de las dos posiciones que ocupa actualmente en el consejo ejecutivo, de tal manera que se tenga finalmente un consejo ejecutivo con un total de diez asientos e igual número de votos.
3. Retiro del representante de ProInversión del comité ejecutivo y su reemplazo por un representante del Ministerio de Energía y Minas (MEM).
4. Eliminación del Comité Técnico de Administración del Fideicomiso Las Bambas (COTAFIBA), debido a que por su composición representa una duplicación del comité ejecutivo y se ha convertido en un nivel intermedio de toma de decisiones que ha burocratizado y complicado innecesariamente el manejo del fideicomiso.

5. Reducción de las competencias del fideicomitente (ProInversión), de tal manera que sólo se limite a autorizar (firmar) los desembolsos y luego pueda ejercer un papel de veedor/supervisor de la nueva gestión. El MEM reemplaza a ProInversión en el comité ejecutivo y ProInversión cambia a todo el equipo humano involucrado en la gestión y administración de este fideicomiso, pero conserva la posición de fideicomitente.
6. Implementar rápidamente la gerencia técnica, contemplada en el organigrama aprobado en marzo de 2007 por el comité ejecutivo. Esta gerencia recibiría el encargo de identificar las necesidades y pedidos locales, convertirlos en proyectos, preparar los concursos, seleccionar a las contratistas, firmar los contratos y supervisar la ejecución de las obras; es decir, sería la entidad encargada de la parte medular del manejo del fideicomiso.

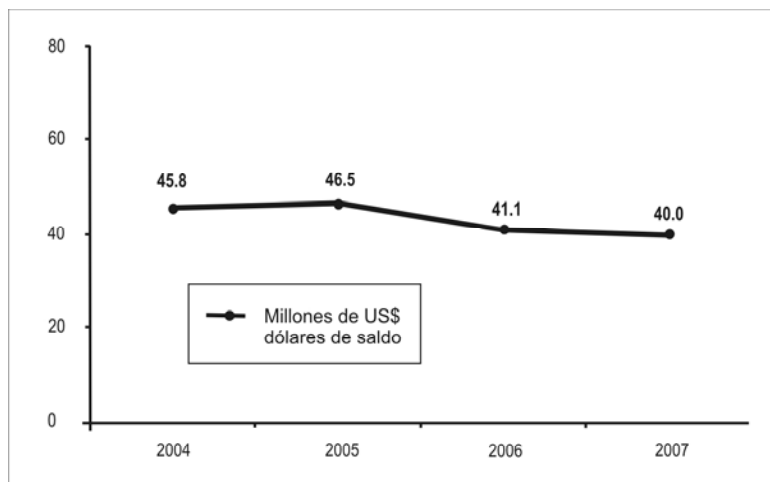
Así, el fideicomiso de Las Bambas ha sido sometido a una serie de cambios que se espera puedan enrumbarlo en función de los objetivos para los cuales fue creado. Las evaluaciones realizadas hasta el momento muestran que

los niveles de ejecución de los recursos del Fideicomiso han sido muy reducidos, particularmente durante los primeros años de su funcionamiento. De esta forma, a diciembre 2005, se habían ejecutado efectivamente menos de US\$ 1.5 millones de dólares. Aunque del 2006 a la fecha el ritmo de ejecución parece haberse acelerado, la realidad es que sólo se ha ejecutado efectivamente una fracción de los recursos asignados originalmente, lo que explica el creciente malestar e impaciencia de la población beneficiaria ante la lentitud en la ejecución de los proyectos, lo que representa una de las principales fuentes de conflictos y reclamos respecto al manejo del Fideicomiso.²¹

Los temas que todavía deben ser trabajados y resueltos giran en torno a la necesidad de construir liderazgo en la región y en ambas provincias, que imprima una gestión transparente del fondo y que al mismo tiempo sea solvente desde el punto de vista técnico. Todo

21. Armando Mendoza, Pedro Francke y Edgardo Cruzado: Análisis, críticas y recomendaciones para mejorar el funcionamiento de los fondos sociales/fideicomisos mineros. CooperAcción. Mayo de 2008.

Gráfico 1
SALDO DE RECURSOS DISPONIBLES DEL FIDEICOMISO DE LAS BAMBAS,
2004 - 2007



indica que deberá ser el gobierno regional quien asuma este rol, aunque para ello deberá superar las naturales desconfianzas que existen en la zona, sobre todo en Grau y Cotabambas.

Algo se ha avanzado con la llegada de una nueva administración regional, que ha tomado una posición que busca conciliar intereses y expectativas. Las nuevas autoridades vienen trabajando una propuesta que supere los manejos cuestionados, la falta de transparencia y que imprima una cultura de rendición de cuentas y de participación ciudadana.

Los últimos acontecimientos

En los últimos meses, la empresa Xstrata ha informado que los trabajos de exploración han dado resultados que confirman la importancia del yacimiento minero. El programa de exploración el último año comprendió la perforación de 100,000 metros en diferentes zonas, lo que confirmó la existencia de 508 millones de toneladas de cobre con una ley de 1.14% y una ley de corte de 0.5%. Esto representa un aumento

del 69% de los recursos minerales en menos de un año. Además, los nuevos recursos confirman la presencia de molibdeno y oro. Todo hace prever que la empresa ejercerá la opción de compra preferente que tiene sobre el proyecto.

Estos avances también han motivado que la empresa acelere el proceso de adquisición de tierras y posible reubicación de comunidades en nuevos predios. El pasado mes de mayo, diversos voceros de la empresa han realizado una primera ronda de consultas sobre diferentes opciones de reasentamiento para la comunidad de Fuerabamba. Se han comenzado a anunciar posibles zonas de reubicación en la región vecina del Cusco, en la provincia de Chumbivilcas.

Uno de los temas que sigue siendo materia de evaluación y preocupación en la zona es el ambiental. Esta situación se ha visto agravada por la reciente multa que el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minas (OSINERGMIN) impuso a Xstrata,²² por una infracción grave contra el Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera en los trabajos que realiza en Las Bambas, en la zona de Jahuapaya, Ferrobamba. Según el informe, en junio de 2007, se produjo una filtración de lodos de perforación hacia una labor antigua, de la cual los pobladores de Jahuapaya canalizan agua a través de tuberías para su consumo.²³ La empresa incumplió con la correcta instalación y funcionamiento de la maquinaria y los procesos dentro de la plataforma de perforación para asegurar la protección de las condiciones ambientales y la prevención de cualquier acontecimiento que pudiera afectarlas.

Finalmente, otro tema controvertido tiene que ver con el futuro del fondo fideicomiso. El 13 de marzo de 2008 fue promulgado el Decreto Legislativo 996, que ha introducido una serie de cambios radicales en el manejo general de los fideicomisos: este decreto implica el desmantelamiento de las estructuras ya establecidas en los

22. La multa fue impuesta el 16 de junio de 2007.

23. Según el informe de OSINERGMIN, la empresa incumplió la correcta instalación y funcionamiento de la maquinaria y los procesos dentro de la plataforma de perforación para asegurar la protección de las condiciones ambientales y la prevención de cualquier acontecimiento que pudiera afectarlas. Además, en las perforaciones que dieron origen a la filtración de lodos se utilizaron aditivos distintos a los contemplados en la evaluación ambiental del proyecto.

fideicomisos ya existentes y su sustitución por la figura de un “fondo social” de naturaleza privada, excluyéndolo por lo tanto de los parámetros y obligaciones relacionados con el manejo de recursos estatales. Para ello se establece la creación de asociaciones civiles a las que se transferirá los fondos de los fideicomisos.

Todo indica que estas modificaciones, lejos de producir mejoras, terminarán consolidando un manejo poco transparente y para nada inclusivo de los recursos generados por los procesos de concesiones y privatizaciones.

Segunda parte

Analizando el conflicto

¿Cómo analizar de manera ordenada y comparativa el conjunto de casos estudiados en la primera sección? ¿Cómo pasar de la diversidad casuística a una serie de análisis y afirmaciones que expliquen y den cuenta del conflicto y sus manifestaciones?

Entre las diversas alternativas de respuesta, nuestra opción para analizar los casos presentados en la primera sección privilegió empezar por un breve desarrollo teórico con el que conectamos la casuística con las teorías de los movimientos sociales. En dicho ejercicio, coincidimos con los principales autores en adoptar una posición intermedia entre las dos grandes propuestas analíticas: las teorías de la movilización de recursos y la opción racional por un lado, y aquellas orientadas hacia la cohesión de los grupos y la construcción de identidad por el otro. A este marco teórico, orientado a explicar los conflictos, le añadimos algunos avances relativos a las teorías de la transformación de conflictos, construidas en el marco de las estrategias de negociación. Retomando la idea general, nuestra apuesta consiste en la transformación del conflicto por la vía del cambio institucional, que debe tener un correlato y punto de partida en las políticas públicas.

Nuestro análisis nos permite clasificar los conflictos sobre la base de dos ejes: grado de articulación (capacidad de movilización) y percepción del riesgo de la actividad minera (identidad e intereses), encontrando la existencia de cuatro situaciones tipo: 1) espacios con escasa conflictividad, 2) zonas de conflictividad permanente pero de baja intensidad, 3) zonas de estallidos seguidas de negociación y 4) zonas de alta conflictividad.

En dichos procesos abordamos la dinámica y las características de la movilización y la protesta, identificando cuatro grandes categorías de actores, todos ellos múltiples y complejos: las empresas, el Estado y las comunidades locales aparecen como centrales y configuran un triángulo de interacciones cotidianas que definen las características de los conflictos; a ellos se les suman un conjunto diverso de actores “externos”, que intervienen en las dinámicas y desenlaces de los conflictos.

Finalmente, el capítulo se cierra con el análisis de lo que está en juego en los conflictos mineros: el medio ambiente, la percepción del desarrollo, los beneficios y la autonomía son cuatro ámbitos que perfilan los diversos intereses en juego en cada uno de los conflictos,

Marco de análisis y caracterización de los casos analizados

Teoría de los conflictos, lectura global

¿De qué manera la teoría social puede ayudarnos a entender mejor la dinámica y naturaleza de los conflictos sociales vinculados a la actividad minera?

Las variables analíticas que surgen como relevantes para la comprensión de los casos analizados llevan, primero, al mundo de las percepciones, referidas a cuán afectadas serán las personas por los cambios estructurales que involucra la actividad minera y cuán comprometidas se verán sus identidades y prácticas preexistentes; de otro lado, nos llevan al tema de las capacidades de organización y acción colectiva. Esta doble temática puede y debe ser analizada desde múltiples entradas y disciplinas. Entre ellas, la teoría de los movimientos sociales nos proporciona herramientas útiles y pertinentes para abordar las cuestiones que plantean los conflictos mineros.

La teoría de los movimientos sociales ha dado lugar a una amplísima literatura pertinente para pensar de qué manera las identidades y las percepciones subjetivas resultado de cambios estructurales dan lugar a las acciones de protesta, y también cómo, para que ellas sean posibles, es imprescindible superar los costos de la acción colectiva. Dentro de la teoría, estos dos enfoques fueron considerados durante

los años ochenta en cierto modo rivales y alternativos.¹ El paradigma de la identidad, también llamado el paradigma de los “nuevos movimientos sociales”, enfatiza el conflicto en términos de disputas en torno a la construcción de significados y la formación de nuevas identidades al compás de cambios en la estructura social.² Vinculando estos debates con los temas vistos en nuestro trabajo, este paradigma nos lleva a la conflictividad asociada a la irrupción de la actividad minera, que inevitablemente afecta al entorno y las prácticas tradicionales de la población local, y tiene consecuencias también en su identidad cultural; la minería irrumpe y trastoca la relación habitual, tradicional, con la tierra, el manejo del agua y la relación con el entorno en general. Este efecto es percibido de una manera mucho más pronunciada en zonas sin antecedentes de actividad minera, y mucho menos en zonas donde los actores se han habituado a convivir con su presencia, y por lo tanto no afecta tanto su identidad.

Según Neidhardt y Rucht (1991: 427, 439), el enfoque de los nuevos movimientos sociales se caracteriza por su énfasis en las condiciones macrosociales de los movimientos: “procesos de cambio social profundamente enraizados producen contradicciones estructurales y problemas colectivos, que llevan a un deterioro en la calidad de vida”, lo que viene acompañado por un “cambio de valores que produce nuevas aspiraciones y sensibilidades entre grupos sociales específicos” que generan una privación relativa que crea movimientos sociales.³

Se podría analizar los conflictos vinculados a la actividad minera como un conflicto determinado principalmente por la dimensión cultural-identitaria, es decir, lo que estaría detrás de las protestas es una

-
1. Un planteo clásico de la teoría de los movimientos sociales en estos términos, oponiendo el enfoque basado en la identidad y el enfoque basado en la teoría de la “movilización de recursos”, puede verse en Cohen (1985).
 2. Desde esta perspectiva ver, por ejemplo, Touraine (1977).
 3. La cita ubica la temática de los nuevos movimientos sociales en el contexto europeo contemporáneo, por lo cual alude a la existencia de valores posmaterialistas entre las clases medias. Hemos omitido esas referencias porque no se refieren al tema que aquí nos ocupa. En otras palabras, a pesar de que la teoría de los nuevos movimientos sociales está pensada en principio para la realidad europea contemporánea, sus parámetros son fácilmente aplicables a otras realidades, como la que aquí tratamos.

disputa por estilos de vida, relaciones entre poblaciones y entorno; de un lado, comunidades que buscan preservar relaciones tradicionales y, del otro, empresas y Estado que aceptan que la minería altera sustancialmente esas relaciones, pero consideran que los beneficios que se generan sobrepasan largamente los costos.

De otro lado, se puede ver la protesta relacionándola con los costos y beneficios de la movilización, y con cómo se superan los costos implícitos en toda acción colectiva, y cómo se logran articular recursos materiales, simbólicos y organizativos que permiten llevarla a cabo. Este paradigma de análisis es conocido como el paradigma de la movilización de recursos. Aquí se llama la atención sobre la importancia de los procesos organizativos: sólo puede protestar quien es capaz de articular todo lo necesario para ello, y para esto es necesario experiencia, redes preexistentes, recursos, tiempo y mostrar que los beneficios de la movilización superarán los costos en términos de riesgos, posibilidades de éxito, entre otros. Dentro de este paradigma, es crucial la intervención de brokers o empresarios políticos, agentes externos, que por consideraciones políticas, ideológicas y de muy diverso tipo intervienen en los conflictos, asumen parte de los costos de la acción colectiva, realizan gran parte de las tareas organizativas y hacen posible la movilización. Aquí el énfasis está puesto en los cálculos estratégicos que hacen los actores de las ganancias y pérdidas asociadas a la movilización.⁴

Así, según Zald (1992: 332-333), los supuestos básicos de la teoría de la movilización de recursos serían:

Primero, la conducta (colectiva) implica costos; por tanto, los sufrimientos o deprivaciones no se traducen fácil o automáticamente en la actividad de los movimientos sociales, especialmente en la actividad de movimientos sociales de alto riesgo; el cálculo de costos y beneficios, no importa cuán elemental, implica elección y racionalidad a algún nivel. La movilización fuera de las rutinas de la vida social y familiar, fuera del trabajo y el ocio, es problemática. Segundo, la movilización de recursos puede ocurrir tanto desde dentro del grupo afectado como por fuera de éste; tercero, los recursos son movilizados y organizados; por tanto, el proceso de la organización es crucial. Cuarto, los costos de la participación pueden ser

4. Textos y autores ilustrativos de este paradigma pueden verse en McCarthy y Zald (1977) y Olson (1965).

aumentados o disminuidos por el Estado, por respaldos sociales o por represión. Y quinto, en tanto la movilización es por mucho problemática, también lo son los resultados de los movimientos. No hay correspondencia directa o unívoca entre el nivel de la movilización y el éxito de la misma.⁵

En nuestra investigación, en efecto, hemos registrado cómo en la dinámica de las protestas son fundamentales los procesos organizativos, la existencia o no de experiencias organizativas previas, la presencia de gremios y organizaciones de diverso tipo, la intervención de agentes externos como ONG, iglesias y partidos políticos. Uno podría ensayar una lectura de los conflictos considerando solamente los intereses y cálculos estratégicos de los actores involucrados, y subestimar la importancia de las identidades en juego.

En términos teóricos, hasta los años setenta estos paradigmas de análisis de los movimientos sociales fueron planteados, como decíamos, en contraposición y competencia. Sin embargo, poco a poco fue dándose una convergencia en los enfoques, al percibirse de manera creciente que cada uno ilumina aspectos parciales de la realidad, y que por lo tanto los esfuerzos más útiles debían apuntar a una integración y complementación de estos enfoques. Así, Melucci (1999) llamó la atención sobre el hecho de que el paradigma de la identidad explicaba bien el por qué es que ocurren las acciones de protesta y los movimientos sociales (al llamar la atención el conflicto entre diversas concepciones y proyectos de sociedad, diversas maneras de ver el mundo), mientras que el paradigma de la movilización de recursos explicaba bien el cómo se organizaban las acciones colectivas, de qué forma se aprovechaban o no determinadas oportunidades de la coyuntura, para lo cual la intervención de brokers o intermediarios sociales y políticos resulta crucial.⁶

5. Ver también Tanaka (1994).

6. "[...] las teorías de los años setenta dejan dos problemas sin resolver. Por un lado, las teorías estructurales basadas en el análisis de sistemas explican por qué pero no cómo un movimiento se establece y mantiene su estructura, es decir, apenas propone hipótesis acerca del conflicto potencial sin considerar la acción colectiva concreta y los actores. Por otro lado, aquellos investigadores que trabajan con un modelo de movilización de recursos ven esta acción como mero dato y no pueden examinar su significado y orientación. En este caso explican el cómo

El enfoque de los nuevos movimientos sociales, en términos generales, había sido desarrollado en países europeos por autores europeos, mientras que el enfoque de la movilización de recursos se había desarrollado sobre todo en los Estados Unidos, por autores norteamericanos. Desde los años ochenta, gracias al intercambio académico entre los principales autores, esas distinciones se fueron disipando.⁷ De esta manera, los principales autores contemporáneos vinculados a la teoría de los movimientos sociales propugnan una suerte de modelo integrado, en el cual se deben atender por igual tanto las variables relacionadas con los temas de identidad, percepciones y visiones culturales, así como con las variables organizativas y los cálculos y evaluaciones de costos y beneficios que realizan los actores. Nos parece que esta manera de pensar las cosas resulta muy pertinente para organizar la información recogida en los estudios de caso, dar cuenta con mayor profundidad de la tipología de conflictos vista anteriormente y ofrecer sugerencias importantes sobre las implicancias que todo esto tiene para el desarrollo de políticas públicas que permitan manejar las situaciones de conflicto y, de ser posible, superarlas.

Si revisamos la literatura más reciente relativa al estudio de los movimientos sociales,⁸ los enfoques integrales que se proponen

pero no el por qué. Los dos puntos de vista no son irreconciliables. Cada uno de ellos es legítimo en sus límites, pero ambos, desgraciadamente, con frecuencia y tal vez implícitamente, se toman como una explicación global. [...] La acción tiene que considerarse como una interacción de objetivos, recursos y obstáculos, como una orientación intencional que se establece dentro de un sistema de oportunidades y coerciones. Los movimientos son sistemas de acción que operan en un campo sistémico de posibilidades y límites. Este es el motivo por el que la organización se convierte en un punto clave de observación, un nivel analítico a menudo subestimado o reducido a estructuras formales. [...] Los movimientos son construcciones sociales. Más que una consecuencia de crisis o disfunciones, más que una expresión de creencias, la acción colectiva es 'construida' gracias a una inversión organizativa. [...] Mantener organizados a los individuos y movilizar recursos para la acción significa distribuir valores, potencialidades y decisiones en un campo que está delimitado: las posibilidades y fronteras establecidas por las relaciones sociales condicionan la acción, pero ni los recursos ni las constricciones pueden ser activados al margen de la acción en sí" (Melucci 1999: 37).

7. Ver al respecto Rucht (1991).

8. El análisis que sigue se inspira mucho, en términos teóricos, en McAdam et al. (1996); ver también McAdam et. al. (2001) y Tilly y Tarrow (2007).

enfatan tres grandes áreas de análisis: la estructura de oportunidades políticas, las estructuras de movilización y la construcción de marcos de referencia. La primera hace referencia al contexto en el que operan los movimientos sociales y las acciones colectivas en general; nos remite a cuán favorable o adverso es ese contexto para la movilización, hasta qué punto se enfrenta un sistema permeable o no a las demandas sociales y hasta qué punto se cuenta con apoyos de actores relevantes. Las estructuras de movilización, según McAdam et al. (1996: 3), serían “[...] los vehículos colectivos, informales así como formales, a través de los cuales las personas se movilizan y comprometen en acciones colectivas”. Este enfoque se centra en los grupos de nivel intermedio (meso), organizaciones y redes informales que comprenden las piezas colectivas de los movimientos sociales y de las revoluciones.

Finalmente, la construcción de marcos de referencia (framing processes) es un necesario tercer componente que se debe considerar. Nuevamente, según McCarthy et al.:

[...] mediando entre la oportunidad, la organización y la acción están los sentidos y definiciones compartidas que las personas llevan a la situación. Cuando menos, las personas necesitan sentirse al mismo tiempo agravadas en algún aspecto de sus vidas y optimistas de que, actuando colectivamente, pueden enfrentar el problema. Si faltaran una o ambas percepciones, es altamente improbable que las personas se movilizarán, aun cuando se le presenten oportunidades de hacerlo. La presencia o ausencia de esas percepciones está condicionada por esa compleja dinámica de psicología social que David Snow y varios de sus colegas [...] han llamado procesos de encuadramiento (framing processes), que traducimos aquí como la construcción de marcos de referencia (1996: 5).

Equiparando el concepto con las dimensiones culturales de los movimientos sociales, y retomando la concepción de David Snow, McCarthy los define como los “esfuerzos estratégicos concientes realizados por grupos de personas buscando moldear comprensiones compartidas del mundo y de ellos mismos, que legitiman y motivan la acción colectiva” (1996: 6).

De este modo, la teoría más reciente de los movimientos sociales permite enfrentar simultáneamente el cómo y el porqué de su dinámica. En cuanto al cómo se organizan las protestas, son cruciales las

estructuras de movilización, que en los casos que hemos estudiado se expresan en redes, organizaciones, experiencias previas, memorias de articulación social y política del pasado que pueden “reactivarse” en circunstancias adecuadas, así como en la intervención de brokers y actores externos que asumen los costos de la acción colectiva. Estas circunstancias nos remiten a las oportunidades políticas⁹ que se presentan en la coyuntura, dependiendo del grado de apertura presente en las autoridades y de la existencia de momentos percibidos como cruciales, que tendrán importantes consecuencias de mediano y largo plazo. En este plano es importante la intervención no sólo de actores nacionales, sino también de actores transnacionales, dada la naturaleza global de muchos de los conflictos asociados a la actividad minera. Muchas de las empresas son transnacionales, y los conflictos en una región en el mundo impactan en las conductas de las empresas en otras regiones.¹⁰

En cuanto al porqué de las protestas, nos hemos referido a la importancia de las disputas en el plano cultural, de las subjetividades y percepciones; más adelante, en este trabajo nos referiremos a de qué manera la percepción de lo que está en juego es un elemento fundamental para la evaluación de la conflictividad en los casos estudiados, y llamamos la atención acerca de la disputa sobre distintas definiciones de la relación entre actividad económica y naturaleza, las percepciones y concepciones diferentes sobre los riesgos ambientales y los efectos que tendría la actividad minera.

Estos temas podrían parecer como exclusivamente “teóricos” y desvinculados de los debates prácticos. No es así. En el debate público nacional sobre estos temas, solemos encontrar que las posiciones más críticas de la actividad minera enfatizan la cuestión cultural e identitaria. La expansión de la minería no sólo causaría graves problemas ambientales, sino que además atentaría contra la identidad tradicional de las comunidades, más vinculadas a actividades agrícolas. Bajo estos supuestos, las protestas sociales serían lógica consecuencia de sectores campesinos que están defendiendo modos de vida y concepciones

9. Ver Tarrow (1998).

10. Sobre el punto ver, entre muchos otros, Tarrow (2001, 2005a y 2005b) y Andretta (2003).

de desarrollo alternativas a las que proponen concepciones de una modernidad instrumental. En el otro extremo, se ubican concepciones en las cuales sólo se ve un tema de estrategias políticas e intereses de actores externos. Así, algunos sectores vinculados tanto a algunas empresas mineras como al Estado manejan una visión de los conflictos según la cual ellos serían principalmente acción de un grupo de “agitadores externos” o de promotores de protestas, basados en una oposición recalcitrante en contra de la actividad minera, presente en ONG, partidos de izquierda y sacerdotes vinculados a la iglesia progresista. En realidad, la población no tendría por qué protestar, considerando que la minería genera abundantes recursos, que luego se traducen en pago de canon, regalías u otros impuestos, los cuales finalmente permiten financiar el desarrollo de zonas agrícolas pobres, por lo cual la protesta no podría tener causas “naturales”. Lo que se derivaría de esta manera de pensar es la hostilización y criminalización de los activistas vinculados a las protestas.

A la luz de la discusión teórica planteada más arriba, podemos entender lo equivocado de considerar unilateralmente ambos puntos de vista. De un lado, si bien es cierto que hay una dimensión cultural y diversas concepciones de desarrollo en juego en los conflictos mineros, también es cierto que debemos evitar una mirada esencialista de los actores, como si fueran totalmente impermeables a los cambios de contexto, a las oportunidades o riesgos que se presentan, a establecer alianzas no sólo con actores críticos con la actividad minera, sino también con las propias empresas y el Estado. En la descripción de los casos hemos llamado mucho la atención sobre el tema de la fragmentación de las identidades sociales; por ello no pueden verse como únicas u homogéneas. Y es cierto que, finalmente, en contextos de mucha fragmentación social, la intervención de agentes externos, que tienen agendas propias, debe ser tomada en cuenta.

Otro asunto muy de fondo, que desarrollaremos más adelante, es que la desconfianza, lejanía y conflictividad de muchas poblaciones frente a las empresas y el Estado no está revelando una incompatibilidad total entre la minería y otras actividades tradicionales; sino una incompatibilidad con, digamos, “el Estado realmente existente en la actualidad”, su precariedad, su parcialidad respecto a los intereses de los grupos sociales más poderosos, su debilidad para plantear políticas que resguarden el interés general de la sociedad y el de los sectores más vulnerables.

De otro lado, las visiones más “conspirativas”, según las cuales las protestas son sólo consecuencia de la acción de agitadores externos, pasa totalmente por alto que la población establece también una relación muy instrumental y pragmática con ellos; es decir, los utiliza si es que responden a sus intereses y objetivos, y su acción aparece como legítima ante los ojos de la población. En otras palabras, así como el Estado y las empresas, también los agentes externos que intervienen en los conflictos deben construir legitimidad, porque si no la población los rechaza abiertamente. De otro lado, cuando hemos hablado de estos actores externos nos hemos cuidado de caracterizarlos como intermediarios en la relación entre la población y algunas autoridades, pues no son realmente representantes de la población, y deben construir su legitimidad constantemente. Esto ayuda a entender la discontinuidad de las protestas y por qué ellas no “acumulan” un descontento y lo encauzan políticamente, como ocurre en países vecinos en los últimos años, como Ecuador o Bolivia.

Otro asunto que deja totalmente de lado esta visión conspirativa es que, si bien puede ser cierto que la minería genera grandes beneficios, estos llegan a engrosar los presupuestos del gobierno central y de las autoridades regionales y locales (lo que ayuda a entender su entusiasmo con la promoción de la actividad minera), pero no llegan necesariamente a traducirse en beneficios tangibles para comunidades aisladas, pobres, que son las afectadas de manera más directa por la actividad minera. El aumento en el gasto público tiene un claro sesgo urbano. Tanto el gobierno central como los regionales y locales tienden a privilegiar obras en centros pobladores relativamente grandes, donde puedan construir legitimidad política, dejando relegadas a las poblaciones más alejadas y con menor capacidad de tener “voz” y de hacerse “oír”.¹¹ Esta situación de orfandad por supuesto maximiza las posibilidades de conflicto, de encontrarse los medios adecuados.

Al carecer esta población de medios institucionalizados para canalizar sus demandas, al no existir actores sociales y políticos representativos que articulen o canalicen esas demandas, para quienes pueden organizarse y superar los problemas de acción colectiva, el camino es la movilización y la protesta; y dado el carácter local de

11. Ver el texto clásico de Hirschman (1977) sobre estos temas.

la mayoría de conflictos, y la precariedad del Estado en los ámbitos locales, el camino parece ser, cada vez más, implementar acciones capaces de llamar la atención del Poder Ejecutivo en Lima, y lograr que este intervenga de manera directa, lo que genera cierta proclividad a la acción violenta.

La teoría de la transformación del conflicto

Ahora bien, el análisis del conflicto desde la óptica de los movimientos sociales permite entender el conflicto, pero no proporciona necesariamente elementos para su evolución y que permita acuerdos entre las partes. En los últimos años, algunos autores empiezan a desarrollar una nueva perspectiva centrada en la búsqueda de alternativas y de una “transformación del conflicto”.

Nuestro punto de partida es el supuesto de que más allá de la existencia de eventos de protesta, existe una conflictividad de fondo, que es la que debería atenderse, y así encarar la raíz de los problemas que se manifiestan luego en las protestas. De lo que se trata es de promover acciones que permitan superar esa conflictividad de fondo, o en todo caso procesarla a través de mecanismos institucionalizados. En el momento actual, los actores tienden a relacionarse a través de prácticas más conducentes a la confrontación que a la cooperación, sin que exista una institucionalidad que estimule la negociación, de allí el aumento de los conflictos sociales vinculados a problemas ambientales, resultado de la actividad minera en los últimos años, tal como lo reporta mensualmente la Defensoría del Pueblo.

¿Qué hacer frente a esta situación, y qué parámetros teóricos serían útiles para pensar en alternativas?

Ante las limitaciones de las teorías tradicionales de resolución de conflictos, algunos autores han construido, sobre todo a partir de los años noventa, una serie de teorías críticas. Rupesinghe (1995), por ejemplo, considera que cuando el conflicto está resuelto, sus impactos siguen; por lo tanto, es más apropiado pensar en términos de transformación de conflictos que de resolución de estos. Los defensores de la teoría de transformación del conflicto desplazan su problemática: en lugar de tratar de manejar (controlar) o de resolver (hacer desaparecer) los conflictos, se preguntan cómo transformarlos en procesos menos nefastos (Galtung 2004, Lederach 2003).

El enfoque presta una atención especial al contexto del conflicto (local, nacional, regional y global) y reconoce que los conflictos son inherentes a las relaciones humanas y brindan oportunidades de cambios constructivos (aunque no siempre). El paradigma de la transformación de conflictos propone una alternativa a los modelos de resolución de conflictos win-win, basados en la reformulación de los intereses y/o las percepciones. Su principal postulado considera que la estructura de las relaciones entre los actores no sólo se define en la situación conflictiva, sino en una estructura mayor al conflicto. Aquí se encuentra la principal diferencia entre la resolución y la transformación de conflictos: mientras la resolución de conflictos se empeña en hacer que el sistema –tal cual es– funcione y produzca un desenlace, la perspectiva de transformación del conflicto se pregunta y evalúa cómo podrían cambiar las condiciones generales en las que se produce el conflicto de manera que sus condiciones se modifiquen y faciliten el procesamiento de las diferencias. Según Lederach, uno de los fundadores de la teoría de transformación de conflictos,

[...] la transformación de conflictos es a la vez una predicción y una respuesta a los flujos de los conflictos sociales, y una oportunidad para generar procesos de cambios constructivos, reduciendo la violencia e incrementando la justicia, en la interacción directa y las estructuras sociales (Lederach 2003: 14).

Estos planteamientos, que buscan una solución en la que todos los actores “ganan”, tienen un fuerte componente utópico más que evidencias probadas, y dependen de la voluntad de los actores para encontrar una solución. Nuestra apuesta teórica retiene la noción de “transformación” del conflicto, pero entendiéndolo como producto de un conjunto de cambios institucionales que permitan que los actores involucrados se relacionen de maneras diferentes, de modo que puedan actuar de forma cooperativa, o que, si acaso, puedan enfrentar los conflictos por vías institucionalizadas y pacíficas.

La teoría de transformación de conflictos sugiere que el diálogo es un paso fundamental para promover los cambios constructivos esperados a diferentes niveles: es esencial para promover la paz social y la justicia. Sin embargo, el diálogo no se entiende sólo como la interacción entre individuos o grupos de individuos. El diálogo se ubica también en y con la esfera pública (Lederach 2003: 22). Este es un punto

importante para el análisis de los conflictos mineros, a menudo reducidos a un enfrentamiento dual entre empresas y comunidades ante la clamorosa ausencia del Estado. De lo que se trata es de transformar las relaciones existentes y las reglas de juego que las sostienen. La perspectiva de la transformación de los conflictos nos permite ubicar los eventos y factores detonantes de los estallidos y protestas en una relación estructural mayor, en un debate de fondo sobre la manera de enfrentar los conflictos; y a partir de este análisis, nos permite elaborar propuestas para cambiar las reglas de juego.

Por ello, entendemos la lógica de la transformación del conflicto en el marco del análisis institucional. En términos teóricos, estamos asumiendo que los actores responden a una lógica de estímulos y sanciones determinada por los marcos institucionales formales; y que esos cambios en la conducta de los actores pueden modificar las prácticas y percepciones de los actores, y “asentarse” en una nueva cultura política en el mediano y largo plazo, si es que demuestran que son eficaces para facilitar la interacción social y logran beneficios para las partes. Es decir, como veremos en la sección tercera de este trabajo, propondremos cambios en la institucionalidad estatal formal, apostando también a generar cambios en las prácticas cotidianas de los actores sociales.¹²

Existen diversos tipos de instituciones: algunas formales, expresadas en leyes, reglamentos, normas, lo que nos permite llegar a la temática de los cambios necesarios en las políticas públicas; y hay instituciones “informales”, expresadas en hábitos, prácticas, no formalizadas, pero no por ello menos fuertes para moldear la conducta social. El estudio de estas instituciones informales permite considerar también dimensiones culturales y sociológicas en el análisis de la racionalidad o de las evaluaciones sobre las cuales los actores toman decisiones.¹³ Consideramos que de esta manera pueden integrarse dentro de un mismo esquema de análisis actores que toman decisiones estratégicas, basadas en algún tipo de cálculo de costos y

12. En este sentido ver North (1990).

13. Dos ejemplos muy contrapuestos del estudio de las instituciones informales para analizar las decisiones de los actores podrían ser, desde un institucionalismo económico, North (1990), y, desde un institucionalismo antropológico, Douglas (2002).

beneficios, con variables culturales, que tienen que ver con las identidades y percepciones de los sujetos, pero tomando como eje de análisis a las instituciones.

Estamos aquí entonces ante una constelación de temas que involucran variables culturales, identitarias, sociológicas, históricas, contextos políticos en donde la intervención de la autoridad estatal es central, y al mismo tiempo cálculos estratégicos por parte de actores; consideramos por ello que la literatura neo-institucionalista resulta sumamente pertinente.¹⁴ El neo-institucionalismo pone énfasis en las reglas y prácticas que enmarcan la acción social, que dan sentido a las decisiones que enfrentan los actores, más allá del estricto cálculo instrumental. Al hacer esto, el nuevo institucionalismo incorpora, en sus diversas variantes, énfasis en los aspectos sociológicos, culturales y históricos que afectan y moldean la racionalidad de los sujetos sociales.¹⁵

14. La literatura es amplísima: entre otros ver March y Olsen (1997), Hall y Taylor (1996), Ostrom (1991) y Powell y DiMaggio (1991).

15. Según March y Olsen, "una institución es una colección relativamente perdurable de reglas y prácticas organizadas, enraizadas en estructuras de significado y recursos que son relativamente fijos respecto a los individuos cambiantes, y relativamente resistentes a las preferencias idiosincráticas y expectativas de los individuos, y a las cambiantes circunstancias externas [...] Existen reglas constitutivas y prácticas que prescriben conductas apropiadas para actores específicos en situaciones específicas. Existen estructuras de significado, enraizadas en identidades y pertenencias; propósitos comunes y acuerdos que le dan dirección y sentido al comportamiento, y explican, justifican y legitiman códigos de conducta. Existen estructuras de recursos que crean capacidades para actuar. Las instituciones fortalecen y constriñen a los actores de manera diferenciada y los hacen más o menos capaces de actuar de acuerdo a reglas prescriptivas referidas a lo que es apropiado. Las instituciones también son hechas respetar por terceros al hacer respetar reglas y sancionar el no cumplimiento" (1997: 3). [...] "Los institucionalismos complementan y compiten con otras dos amplias interpretaciones [...] La primera alternativa es la perspectiva del actor racional, que ve la vida política como organizada por el intercambio entre actores egoístas y calculadores. La segunda alternativa es la perspectiva de la comunidad cultural, que ve la vida política organizada por valores compartidos y visiones del mundo en una comunidad con una cultura, experiencia y visiones comunes. Estas tres perspectivas –institucional, de actores racionales y de comunidad cultural– no son excluyentes. [...] Desde una perspectiva institucional, un supuesto fundamental es que las instituciones crean elementos de orden y predictibilidad. Ellas moldean, habilitan y limitan a los actores [...] en tanto actúan dentro de una lógica de acción apropiada. Las instituciones conllevan identidades

La dinámica de las protestas sigue caminos diferentes a los de la conflictividad estructural; más adelante veremos que esta tiene cuatro dimensiones básicas: los riesgos medioambientales, la disputa por recursos naturales como sustento económico, por la distribución de los beneficios económicos y por la defensa de la autonomía comunal. De esto surgen cuatro líneas de recomendaciones: frente a los riesgos medioambientales, se propone una gestión transectorial, expresada en una autoridad ambiental autónoma; frente a la disputa por los recursos naturales, una lógica de ordenamiento territorial; frente a la distribución de los beneficios económicos, la necesidad de vincular la minería con el desarrollo local; y frente a la defensa de la autonomía comunal, el fortalecimiento de la participación ciudadana. Estas recomendaciones no buscan “resolver”, sino poder encauzar institucional y pacíficamente los conflictos, cuya resolución es en última instancia de naturaleza política.

Un enfoque neo-institucionalista nos proporciona entonces un referente teórico para pensar en recomendaciones de política pública, tema de la tercera parte de este trabajo. De un lado, asumimos que los actores pueden responder a los incentivos, premios y castigos que impone implícitamente una regulación estatal; pero del otro, hemos de ser conscientes de que en la evaluación y “decodificación” de esas “señales” que propone el Estado intervienen poderosamente variables culturales, sociológicas e históricas. En el momento actual, dada la historia previa de desencuentros, ausencia y precariedad del Estado, todo cambio en la institucionalidad estatal tiene que venir acompañada de gestos e iniciativas muy fuertes y creíbles que puedan dar a entender que estamos ante una situación nueva, y no ante nuevos anuncios que nunca se llegan a cumplir como en el pasado. Solamente de esta manera es que los actores podrán tomar seriamente los beneficios que genera la actividad minera como una oportunidad concreta que se debería aprovechar, y no como una acción más de un Estado que privilegia su relación con los grupos de poder, las grandes empresas, antes que la defensa de los sectores más débiles y vulnerables de la población.

y roles y son marcadores del carácter, la historia y las visiones de una comunidad política” (Ibíd.: 4).

Así, volviendo a los casos que hemos estudiado, al Estado le corresponderían dos grandes tareas, en términos generales. En primer lugar, en aquellos casos en los que la interacción entre empresa, comunidades y Estado ha logrado desarrollar una dinámica de cooperación, de lo que se trata es de mantener y consolidar esa lógica. Casos como los de Tintaya o Huarney pueden darnos indicaciones útiles. Pero hay muchos otros casos en los que la dinámica está signada por la conflictividad, ya sea que se exprese en protestas abiertas o no. Aquí lo que el Estado debería intentar es cambiar el tipo de relación actualmente existente entre los actores, y propiciar el desarrollo de conductas cooperativas y vínculos de confianza. A esto es lo que llamamos “transformar el conflicto”, reubicarlo, posicionarlo dentro de un nuevo marco de relaciones entre Estado, empresas y comunidades.

Lo que proponemos es que la gran responsabilidad del Estado es desarrollar políticas e implementar reformas que cambien sustancialmente el marco institucional (formal e informal) que actualmente regula las relaciones entre Estado, empresas y comunidades. La formalidad tiene que ver con la regulación ambiental y social que rige la actividad minera, y la necesidad de superar el actual modelo de regulación sectorial. Se trata también de cambiar la institucionalidad informal imperante, signada por una lógica por la cual la ley “se acata pero no se cumple”, y en realidad lo que ocurren son arreglos informales muy diversos, dependiendo de la capacidad de presión de los actores involucrados. Se trata de establecer parámetros y límites a la expansión de la actividad minera, de ordenar mínimamente el territorio, contar con una autoridad ambiental autónoma, de institucionalizar mecanismos de consulta y participación, y de cambiar la lógica de redistribución de los recursos que genera la minería, para poder llegar efectivamente a beneficiar, en primer lugar, a las poblaciones más afectadas.

Creemos que estos cambios en la institucionalidad, que están al alcance del Estado, podrían modificar sustancialmente el tipo de relaciones que establecen los actores involucrados en los conflictos mineros. Gran parte de los conflictos son consecuencia de la desconfianza, de la percepción de que el Estado vela por los intereses de las empresas antes que de los de la población; de que, más allá de los discursos de responsabilidad social y de promoción del desarrollo, priman en realidad prácticas represivas y de persecución a los opositores; de la

desconfianza de que los ofrecimientos y propuestas que hacen las empresas serán efectivamente cumplidas; de que el Estado será capaz de sancionar cualquier incumplimiento por parte de las empresas y de reparar los eventuales daños causados; de que efectivamente se tomará en cuenta las preferencias e intereses de las poblaciones afectadas; y de que, finalmente, el Estado velará por el interés general de la sociedad, más allá de los intereses de las empresas e incluso de las comunidades locales afectadas, sobre la base de criterios claros y ampliamente discutidos a nivel nacional. De darse estas condiciones, habrá cambiado el marco institucional en el que se ubican los actores, y podrán desarrollarse conductas signadas por la cooperación antes que por el conflicto.

Clasificando los conflictos mineros

El objetivo de esta sección es identificar algunas variables que den cuenta de los tipos y dinámica de los conflictos mineros. Pretendemos aislar algunas variables constantes en los seis casos analizados en la primera sección, cuya variación explica en parte la distinta naturaleza, dinámica y tipos de los conflictos mineros. En efecto, algunos de nuestros casos analizan operaciones en zonas nuevas de expansión, mientras que otros se dan en zonas con larga tradición de actividad minera; además, los casos se ubican en diferentes etapas de operación: algunos se refieren a etapas de exploración, otros de explotación abierta; son también de muy diferentes magnitudes y extensión; algunos se ubican en zonas rurales muy alejadas de centros poblados importantes, y otros están muy cerca de capitales provinciales; algunos se encuentran en el norte, otros en el sur, unos en la costa y otros en la sierra; involucrando empresas muy diversas también en su capital accionario, con combinaciones diferentes de participación nacional y extranjera, así como en cuanto a la procedencia de esta.

¿Cuáles serían las variables relevantes para dar cuenta de los conflictos mineros? La respuesta no es sencilla, y estamos ante dos extremos que debemos evitar: de un lado, quedarnos con la riqueza de cada caso, considerarlo idiosincrásico, único, complejo, en el que intervendrían un alto número de variables, y por lo tanto no comparable; y del otro, simplificar en exceso la riqueza de los casos, para que puedan caber dentro de un esquema de análisis demasiado sencillo.

Aquí proponemos un modelo de análisis que a nuestro juicio aísla variables centrales presentes en todos los casos, lo cual permite una comparación ordenada y distinguir entre tipos de conflictos.

Consideramos que se puede entender la dinámica y características básicas de los conflictos atendiendo a dos variables centrales: en primer lugar, la percepción por parte de la población de la magnitud de los efectos que puede generar la actividad minera. Estamos hablando de percepciones, porque son ellas (y no los datos supuestamente “objetivos”) los que determinan las conductas de los actores. En la teoría sociológica se habla del “teorema de Thomas”: si las personas definen una situación como real, esta será real en todas sus consecuencias.¹⁶ Así, en casos en los que ya existe tradición de actividad minera, una gran operación de ampliación de actividades puede ser percibida como menor; y al mismo tiempo, una operación de menor escala, pero en una zona agrícola sin tradición de actividad minera, puede ser vista como gravemente alteradora de la vida de una comunidad. Esto nos lleva a lo importante que es el terreno de la información y de la formación de las opiniones de los actores involucrados, donde las “primeras impresiones” son fundamentales para el tipo de relación que se establece entre los actores. Recordemos además que las operaciones mineras están “contaminadas” desde un inicio por percepciones en la población signadas por la desconfianza y al mismo tiempo por expectativas injustificadas (de progreso, generación de empleos, por ejemplo), que se construyen sobre la base de sus experiencias previas y de experiencias similares cercanas; cuenta también la existencia o no de alternativas atractivas a la actividad habitual de las poblaciones afectadas, la rentabilidad de mantenerse en actividades agrícolas y ganaderas, o la ventaja de capitalizarse para hacer un “cambio de giro” o migrar, para determinar la percepción de cuán grandes serán los efectos.

Al mismo tiempo, hay percepciones estereotipadas de las empresas y del Estado en cuanto a su relación con la población: en muchos casos estos actores parecen considerar los ámbitos en los que operan las empresas extractivas como espacios vacíos, en los que los

16. Sobre el punto ver Merton (1995). El teorema hace alusión al sociólogo W. I. Thomas. Ver Thomas y Thomas (1928).

intereses, demandas y eventuales reclamos de la población constituyen cuestiones menores que no pueden entorpecer las operaciones de las empresas, y que, de ser el caso, se pueden solucionar con una combinación de “mano dura”, de hacer valer los derechos legales de la empresa concedidos por el Estado y dando pequeñas compensaciones. Otro elemento crucial en la generación de las percepciones es el papel que juegan los medios de comunicación locales; por ello, estos se convierten en terreno de disputa y confrontación de todos los actores involucrados.

En los casos estudiados, encontramos en Tambogrande, Yanacocha y Majaz la percepción en la población de que la actividad minera tendrá grandes impactos negativos, en donde los riesgos ambientales amenazan las actividades agrícolas habituales. Esto resultó muy evidente en el caso de Tambogrande, donde la rentabilidad de una zona de agricultura de exportación se veía amenazada por la actividad minera; en los otros casos no se trata de operaciones con una rentabilidad tan alta, pero sí de productores agrarios que perciben que su subsistencia está en riesgo. Por el contrario, en Tintaya, Las Bambas, San Marcos y Huarmey, estamos ante situaciones en las que las poblaciones no se sienten tan amenazadas por la actividad minera: ya sea porque se trata de zonas con actividad minera previa (Tintaya), porque se trata de zonas de agricultura y pastoreo amplias, y de operaciones mineras percibidas como circunscritas a un ámbito específico, que no ponen en riesgo el conjunto de actividades económicas de la zona (San Marcos); o porque se trata de ámbitos afectados solamente por la operación de transporte del mineral extraído, y no por su explotación directa (Huarmey). En todo esto cabe resaltar, nuevamente, que estamos hablando siempre de percepciones, que son construidas socialmente, y que ellas no necesariamente coinciden con los datos de la realidad “objetiva”.¹⁷

En síntesis, cuando las poblaciones se sienten amenazadas o seriamente afectadas por la actividad minera, tienen motivos para

17. Una ilustración elocuente sería el caso de La Oroya, en donde es claro que la actividad minera ha tenido enormes efectos sobre la vida comunitaria, y muchos aspectos negativos, pero donde la población se ha habituado a ese modo de vida y ve con desconfianza el final o la interrupción de esa actividad. Sobre La Oroya ver Pajuelo (2005).

organizarse o movilizarse frente a esta, para negociar los términos de su relación. Sin embargo, que se organicen o movilicen depende de sus capacidades de acción colectiva. Por ello, una segunda variable importante para la caracterización del conflicto es la capacidad de articulación, su capacidad de superar su fragmentación y de construir organizaciones o coordinar diversas formas de acción. En algunos contextos encontramos organizaciones mínimamente establecidas, con cierta capacidad de movilización, condición indispensable para poder protagonizar acciones de protesta. El grado de articulación-fragmentación depende de muchos factores: la existencia de tradiciones organizativas, redes, “estructuras de movilización”, que se activan en momentos apropiados, de modo que pueden aprovecharse oportunidades que abre la coyuntura, o responder a iniciativas externas percibidas como contrarias a sus intereses; la intervención de intermediarios o brokers eficaces, actores que asumen parte de los costos de la acción colectiva, que compensan las carencias organizativas en las comunidades de base, que conducen las acciones colectivas y las articulan; y la presencia de grupos de apoyo externos fuertes (ONG, iglesias, partidos, otros actores), que sitúan los conflictos y demandas puntuales en una arena más grande de debate. Si existen estas condiciones básicas, los actores sociales pueden aprovechar coyunturas favorables para la movilización, o responder ante agresiones o percepciones de riesgo. La teoría de los movimientos sociales sostiene que las acciones de protesta no tienen que ver principalmente con las situaciones de pobreza o con la opresión, sino fundamentalmente con que pueda responderse a estas con capacidades de movilización y acción colectiva.

Si consideramos los casos analizados en este trabajo, encontramos en San Marcos, Las Bambas y Yanacocha casos en los que existe un tejido organizativo débil y fragmentado, y como consecuencia de esto las acciones de protesta son esporádicas, con tendencia a asumir formas muy localistas; por el contrario, en los casos de Tambogrande, Huarney, Tintaya y Majaz, encontramos zonas con tradición organizativa, con la existencia de gremios y organizaciones que luego constituyen frentes y federaciones, que se movilizan, articulan acciones de protesta y pueden sentarse a negociar con las empresas y el Estado. Es importante retomar esta idea, de que la existencia de actores colectivos es clave para la expresión de las demandas e intereses de las

poblaciones, y que estos pueden seguir tanto el camino de la protesta como el camino de la negociación y el establecimiento de acuerdos mínimamente confiables; en cambio, cuando la capacidad de acción colectiva es débil, si por un lado no hay movilización de los actores, del otro los acuerdos que se establecen con la población son siempre precarios e inestables.

Cuando cruzamos ambas variables encontramos cuatro grandes situaciones. La primera, en la que tenemos altos grados de fragmentación social y una percepción de baja magnitud de afectación de las actividades mineras. En este caso, la dinámica de la protesta será débil, esporádica, asociada a circunstancias puntuales, relativamente fáciles de absorber por las empresas, mediante acciones puntuales con los afectados. En nuestra investigación, los casos de San Marcos en Ancash y, hasta el momento, Las Bambas en Apurímac se ajustan a este tipo de situaciones. Las limitadas acciones de protesta en San Marcos podrían deberse a los bajos niveles de organización, así como a la percepción de que es posible “convivir” con la actividad de la mina. En tanto que en Las Bambas tenemos organizaciones débiles y dispersas, sin capacidad de constituir, por el momento, un freno a la actividad de la mina, la que, por lo demás, también es percibida por algunos sectores de pobladores como una oportunidad de empleo y otros beneficios. La disputa se relaciona con la distribución y destino de los recursos generados por ella, y no está en cuestionamiento su actividad o presencia.

Una segunda situación se presenta cuando coinciden débiles capacidades de acción colectiva con la percepción de riesgos importantes, o altos grados de afectación por la actividad minera. En este caso, es muy claro que si no hay más protestas es porque las capacidades de respuesta de la población son débiles. Esto hace que las relaciones entre las empresas y la población estén signadas por la desconfianza, por una conflictividad latente que se expresa en acciones de protesta de manera esporádica, pero recurrente. De todos los casos analizados, el de Yanacocha ilustra bien este tipo de situaciones: la mina desarrolla una actividad en gran escala, que potencialmente puede contaminar y afectar la estructura de riego, pero la operación afecta a campesinos dispersos y fragmentados, que sólo excepcionalmente logran articular protestas, aunque persiste un clima social de tensión permanente, con problemas recurrentes.

Una tercera situación es la que combina mayores niveles de organización social con la percepción de una afectación consecuencia de la actividad minera en una escala manejable. En estos casos, los actores sociales se movilizan para negociar mejores condiciones con las empresas, pero no se cuestiona la viabilidad de las operaciones. En nuestro estudio, los casos de Tintaya y Huarmey ilustran esta situación. En el primer caso, tenemos actores sociales en el contexto de una zona con cierta tradición gremial y organizativa, donde además existe un tejido relativamente denso de organizaciones políticas, actores rurales y urbanos, presencia de ONG que también intervienen. Al mismo tiempo, en Tintaya, por tratarse de una actividad minera “tradicional” en la zona, ya no está en debate la existencia misma de la mina, sino la mejor manera de compartir y distribuir los beneficios que genera.

Ahora bien, el hecho de que exista cierto grado de organización no implica que se dé articulación. Los conflictos adquieren aquí la forma de disputas distributivas entre diversos grupos por los beneficios del crecimiento; no solamente se da una polaridad entre mina y comunidades, sino también entre estas. El caso de Tintaya es muy ilustrativo de esto. En el caso de Huarmey, la afectación por la actividad minera tiene que ver con el transporte de los minerales, no con la producción misma, y por lo tanto se tiene la percepción de una afectación moderada o baja sobre la vida del puerto. El tema más importante es el uso de los beneficios que genera Antamina. En esta disputa aparecen gremios, organizaciones y frentes con una capacidad de movilización importante, con intereses no siempre coincidentes. La existencia de actores mínimamente articulados facilita también salidas negociadas más estables, como muestra la experiencia de la alcaldía provincial de Huarmey y la elaboración de un presupuesto concertado y participativo para determinar el uso de los fondos destinados por Antamina para el desarrollo de la zona.

Una cuarta situación combina una percepción de alto grado de afectación y una significativa capacidad de organización y movilización de las comunidades afectadas. En este caso, estamos ante conflictos abiertos y recurrentes. En los casos estudiados, Majaz y Tambogrande se ubican dentro de estas coordenadas. En ambos casos la percepción de la afectación es alta en un contexto de ausencia de tradición de actividad minera y el predominio de actividades agrícolas; mucho más claramente en el caso de Tambogrande, donde estamos en un

caso de agricultura de exportación. La actividad minera aparece con un potencial altamente disruptivo sobre los estilos de vida imperantes en las zonas afectadas, por lo que el debate sobre la magnitud de la afectación de las operaciones y cómo minimizar los impactos y riesgos ambientales resulta absolutamente crucial. Al mismo tiempo, encontramos un tejido organizativo importante: en la zona de Majaz, en la sierra de Piura, tenemos a la organización de ronderos, y en Tambogrande a las organizaciones de productores agrarios, capaces además de articularse con otros actores nacionales y transnacionales en sus disputas.

La sola existencia de organizaciones no implica articulación, y es precisamente esta capacidad que resulta clave para definir los rumbos que siguen los conflictos. La constitución del Frente de Defensa de Tambogrande, por ejemplo, es fruto de un proceso largo y difícil, pero a la postre fundamental para crear una base social tan fuerte que llegó a ser capaz de detener (al menos por ahora) al proyecto minero en la zona. En el caso de Majaz, cuyo desenlace está todavía abierto, si bien existe organización y movilización, esta no ha mostrado la capacidad de articulación de Tambogrande, de allí que resulte también difícil para la empresa entrar en procesos de negociación, al no tener bien identificados a interlocutores definidos. El gráfico a continuación ilustra lo señalado hasta el momento.

A la luz de lo señalado, considerando el tema de la conflictividad social en la minería, cabe hacer algunos comentarios adicionales. Primero, la ausencia de protestas no implica la ausencia de conflictividad. Como hemos visto, puede haber muchas causas potenciales de conflicto, dadas por la percepción de una fuerte afectación de la actividad minera sobre la vida de una población, pero para que ella se exprese en protestas abiertas tiene que mediar la organización, la constitución de acciones colectivas, no siempre posibles para la población. Debemos ser cautos en inferir equivocadamente una situación de relativa calma social partiendo de la ausencia de grandes protestas; los sucesos del cerro Quilish en Cajamarca podrían graficar bien lo errado de esta impresión. En términos generales, una de las conclusiones que proponemos en este trabajo es que, más allá de la aparición o no de eventos de protesta, existe una conflictividad estructural que debe ser atendida. Un paso importante en la dirección de poder negociar los conflictos y apuntar a su superación es la promoción de



actores sociales fuertes y representativos, que “sinceren” la situación en cada caso y permitan canalizar institucionalmente las diferencias de intereses.

Segundo, cuando hablamos de una amplia o reducida percepción de la magnitud de la afectación producida por la actividad minera, estamos hablando de un tema subjetivo de evaluaciones y de confianza de la población, así como de la necesidad de tener un organismo público capaz de evaluar con independencia y credibilidad la “verdadera” escala de la afectación que generan las actividades extractivas, así como de supervisar, controlar y, de ser el caso, sancionar las violaciones a los acuerdos establecidos y poder reparar y compensar las consecuencias negativas que puedan generarse. Esto es especialmente relevante considerando que estamos hablando de operaciones que se extenderán a lo largo de varias décadas, y que nada parece garantizar que las buenas prácticas y ofrecimientos de hoy no vayan a cambiar el día de mañana, cuando varíen los precios internacionales de los minerales, o cuando cambie el accionariado de las empresas.

Lo que nos lleva a la importancia del Estado, que, mediante mecanismos de control y sanción eficaces, debe asegurar el cumplimiento de los compromisos establecidos.

En tercer lugar, la existencia de actores más consolidados puede llevar a situaciones de colaboración positivas como las registradas hasta el momento en Tintaya y Huarmey: mesas de diálogo, espacios de concertación en los que se decide de manera concertada cómo utilizar provechosamente los recursos generados por la actividad minera, minimizando sus impactos negativos. En estos espacios, en los que se reúnen la empresa, las autoridades del Estado, las organizaciones sociales y otros agentes externos involucrados con el desarrollo de esas localidades, podemos encontrar lecciones útiles de cuál es el camino que se debería seguir en otros casos más conflictivos. Esto no implica que el riesgo de protestas y problemas desaparezca, sino que ellos encuentran rápidamente un canal institucional dentro del cual pueden discurrir. Finalmente, como resultado de la deliberación y el debate, la conclusión puede ser que, en algunas zonas, por una serie de razones, la actividad minera puede no ser recomendable. Esto nos lleva a la necesidad de tener una mínima visión de conjunto sobre el desarrollo territorial del país, un mínimo ordenamiento planificado y concertado, que debe ser fruto de un debate político nacional. Sobre estos temas volveremos en la tercera parte de este trabajo.

Desarrollo y ritmo de la movilización: del conflicto a la protesta

Del conflicto a las protestas

El punto de partida de los conflictos que analizamos es la implementación de un proyecto minero en un ámbito localizado. Existen diferencias respecto al momento de la operación minera en la que se inician y desencadenan las protestas: en los casos más antiguos en nuestro análisis (Tintaya, Yanacocha y Antamina) se producen en su mayor parte una vez iniciada la operación; en cambio, en los casos más recientes los estallidos se producen durante las etapas de exploración y elaboración de estudios para los proyectos mineros (Tambogrande, Majaz y Las Bambas).

Si bien cada caso analizado muestra una dinámica propia, un ritmo propio y característico, marcado por sus dinámicas internas, el análisis comparado de las secuencias de manifestación y desarrollo de las protestas muestra una serie de regularidades en el proceso de construcción del conflicto en los ámbitos locales. La serie de acontecimientos que configuran el desarrollo de un conflicto entre empresas mineras y comunidades locales puede ser desagregada al menos en dos grandes fases: la generación de protestas y el estallido de los conflictos y la evolución y transformación de estos. Los casos analizados muestran que el proceso de construcción o generación de los estallidos es más

“uniforme” que la fase de transformación del conflicto, en la que se encuentra mayor diversidad de rutas por las que pueden transitar.

A diferencia de otros enfoques sobre el tema de los conflictos,¹ el nuestro postula que no existe propiamente una “secuencia” que dé cuenta de ellos desde un inicio hacia una resolución, sino más bien una serie de procesos, que se hacen o no recurrentes, dependiendo de una serie de condiciones internas y externas a los escenarios locales.

La fase de la generación o producción de los estallidos de los conflictos incluye desde la configuración de los actores hasta el desarrollo objetivo y evidente del conflicto. La de transformación implica en cambio una suerte de matriz combinatoria de posibilidades no excluyentes, que tiene su origen en el tipo de conflicto desarrollado en la fase anterior y que corresponde a sus posibilidades de evolución, desde el establecimiento –o no– de procesos de negociación que reposicionen la naturaleza del conflicto hasta su agudización y entrapamiento.

La producción de la protesta en los conflictos mineros

Un análisis de proceso sobre los seis casos de nuestro estudio muestra que los estallidos de los conflictos se producen tras una suerte de ruta de generación de fricciones, multiplicación de tensiones y procesos de acumulación de fuerzas y construcción de agendas de demandas que progresivamente generan las condiciones para que sobrevenga una crisis, un “conflicto” según el lenguaje coloquial. Aunque los detonantes y la intensidad de dicho fenómeno son diversos, sus procesos de generación muestran un mismo patrón estructural compuesto de dos fases:

1. La primera fase corresponde al proceso de constitución local de la empresa minera y el intento de desarrollar su proyecto desde la

1. Existen al menos dos enfoques sobre la evolución y las etapas de los conflictos y los movimientos sociales: la propuesta de McAdam, Tarrow, and Tilly (2001, citada en Villalón 2007) apunta a un proceso de consolidación del movimiento orientado hacia la generación de formas institucionalizadas, que generan protesta permanente pero sobre todo negociación política, en tanto que análisis como los de Ormachea proponen más bien una suerte de ciclo de vida del conflicto desde su inicio hasta su resolución (Ormachea Choque 1998).

etapa de exploración, lo que implica los primeros contactos y las relaciones generadas entre los agentes de la empresa y las comunidades locales. Corresponde al momento en el que establecen los primeros atisbos y evaluaciones cruzadas entre los agentes locales y los funcionarios de las empresas, cuando se perfilan el carácter y los términos de las relaciones que se establecerán entre los representantes de la empresa minera y la población local, marcando situaciones de confianza o desconfianza entre los agentes involucrados. Es sobre la base de las relaciones de este período que se construyen luego los términos del conflicto y de las protestas y de los reclamos de la población y, eventualmente, de la confrontación y el enfrentamiento. Esta fase corresponde a Tambogrande y Yanacocha desde que eran proyectos de la BRGM hasta su traspaso a las compañías que efectivamente las explotarán; en Majaz, al proceso inicial de exploración hasta los primeros talleres de divulgación; en Antamina, desde la licitación hasta la instalación de los campamentos y del proyecto minero; podría corresponder a la primera fase estatal de Tintaya, en tanto que Las Bambas aún se halla inmerso en esta etapa.

2. El segundo momento, propiamente de manifestación pública del conflicto, corresponde a los momentos de estallido, cuando a raíz de algún tema que exacerba las tensiones y fricciones, las diferencias de intereses o posiciones existentes entre los actores involucrados se traducen en acciones de fuerza, movilización o de afirmación pública de las posiciones de los actores hacia la polarización o el enfrentamiento. Este momento corresponde a la configuración de posiciones, actores y acciones, que caracterizan el estallido del conflicto, y que supone una serie de movimientos e intervenciones que determinan el carácter y los alcances de este. Corresponde en Tambogrande al asalto y quema del campamento y en Majaz a la primera marcha al campamento y el enfrentamiento y movilizaciones posteriores; en Antamina (en Huarmey principalmente) a la multiplicación de diferencias y pequeñas movilizaciones; en Tintaya y en Yanacocha a varios ciclos recurrentes, por motivos diversos: conflictos por reubicación, establecimiento de canchas de relaves o inclusión en los acuerdos o reclamos en su implementación en el primer caso, y los conflictos por la compra de tierras, el tema de Choropampa, los casos de

Quilish y Combayo y algunos más en el segundo. Los casos de los espacios correspondientes a San Marcos (Antamina) y también –hasta ahora– a Las Bambas parecen mostrar escenarios en los que las protestas son de baja intensidad sin producirse estallidos importantes.

Señalaremos aquí que la comprensión del desarrollo de los conflictos supone un conocimiento de las trayectorias previas de los actores presentes en los escenarios locales y de las interrelaciones (políticas) tejidas entre ellos. Aunque no se trata propiamente de una fase previa del proceso del conflicto, nos remite a la historia local, vinculada a la constitución y posicionamiento (social y político) de algunos de los actores presentes en el escenario, cuya comprensión nos permite luego entender mejor el desarrollo de los conflictos que analizamos. Corresponde en el caso de Tambogrande al proceso de colonización, en Majaz al de formación de las rondas campesinas, en Tintaya a la fragmentación de la comunidad Antaicama y la creación de nuevas comunidades, en Antamina a las interrelaciones tejidas entre los grupos familiares y sus disputas por el poder local, y a la interrelación histórica entre las capitales de provincia y las comunidades en el caso de Las Bambas. Esta configuración de los actores locales es sumamente importante tanto para el desarrollo de los conflictos como para explicar las posiciones durante el mismo y su evolución posterior.

Generalizando sobre la generación de conflictos abiertos entre comunidades locales y empresas mineras, se podría decir que se configuran dos escenarios “tipo”: de un lado, aquellos en los que no se genera un estallido y más bien se mantiene una situación de permanente demanda de la población hacia la empresa minera, marcada por la ausencia del Estado, y en los que eventualmente se suceden algunas acciones de fuerza y protesta que, sin embargo, no son dominantes y no alteran la configuración general de las posiciones de los actores locales, y que, sobre todo, tienen limitada repercusión externa. Del otro, estarían aquellos escenarios que desarrollan situaciones de tensión y críticas que desembocan en estallidos de protestas, reclamos y eventualmente movilizaciones y enfrentamientos, constituyendo las situaciones que llaman la atención en el escenario nacional e internacional. En el marco de este escenario, se generan diferencias de acuerdo a la generación o existencia de instancias de concertación y negociación –y en la efectividad de estas–, y en el tipo de acuerdo que se produce

para calmar o aquietar las protestas y reclamos y “adormecer” la situación de conflicto.

Las diferencias estructurales entre los diversos casos se dan en los desarrollos posteriores, en su evolución hacia la generación –o no– de procesos de negociación, que generan en algunos casos la solución de las crisis y la disminución de la protesta, y más eventualmente, la transformación de los conflictos y su desplazamiento hacia otros escenarios. Con excepción de Las Bambas y Antamina (San Marcos), en todos los demás casos se han desarrollado estos espacios y momentos de negociación, aunque con resultados y salidas diversas: en Tintaya y Huarmey se han logrado acuerdos entre la empresa y los movilizados; en Yanacocha hay casos positivos de negociación, pero también casos en los que la negociación no ha sido la principal opción, resolviéndose el estallido por la retirada de la empresa minera (como en Quilish), asemejándose al caso de Tambogrande; en Majaz se encuentra también un escenario semejante, aunque su desarrollo posterior es incierto.

Tras el momento de mayor tensión y la posterior –o paralela– generación de instancias de negociación, los casos estudiados muestran hasta el momento dos derivaciones posibles, cada una correspondiente a una forma de “resolver”² los conflictos. La primera pasa del estallido a un espacio de negociación con la empresa minera, convirtiendo la polarización en aproximación, negociación y eventualmente un acuerdo entre las partes (casos Huarmey y Tintaya). La segunda pasa de la confrontación y la polarización en acciones hacia un espacio de polarización más legal y mediática, manteniendo las diferencias –y el conflicto–, pero alejando la confrontación y sus soluciones hacia otro espacio e involucrando a otros actores. En este caso, cada actor, mientras busca la simpatía y un movimiento favorable de opinión pública, construye alianzas y busca negociar con el Estado, buscando una respuesta y desenlace favorable a su posición. En la práctica, ello supone eventualmente la negación de la negociación y contingentemente neutralizar los procesos administrativos (legales) regulares, así como cualquier ensayo o intento de aproximación entre las partes; lo que

2. Las comillas refieren al hecho de que en ninguno de los casos el conflicto es efectivamente resuelto, sino a lo más aquietado y eventualmente transformado o trasladado a otro escenario.

corresponde a los desarrollos de los casos de Tambogrande, Yanacocha en las protestas sobre el cerro Quilish y quizás también Majaz.

Bajo esta lectura de los procesos, nuestros casos se organizan de acuerdo a la trayectoria que describen dentro de la trama de posibilidades: Antamina (Huarmey) y Tintaya muestran el desarrollo del conflicto que conduce a una negociación que logra disminuir la tensión y establecer algunos acuerdos que permiten la convivencia de los actores locales con la empresa minera, aunque no exenta de algunas turbulencias. Al contrario, los casos de Tambogrande, Majaz y Yanacocha (episodio Quilish) ilustran casos extremos de polarización y exacerbación del conflicto, en el primer caso con el impulso a la consulta popular y la polarización no violenta, en el segundo con la polarización mediática y legal del conflicto, en el marco de la agresión entre los agentes, y en el tercero, con la polarización de la opinión pública regional y la retirada momentánea de la empresa. Entre ambos extremos, los casos de Antamina (San Marcos) y Las Bambas ilustran los conflictos de baja intensidad, que hasta el momento no generan estallidos significativos ni protestas mayores.

Los ritmos de las relaciones en los conflictos:
entre la polarización y el acercamiento

El proceso de las protestas y su evolución en el marco de los conflictos analizados puede entenderse como una 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 del conflicto. Estos movimientos competen a las posiciones relativas de los actores y agentes involucrados en los conflictos, así como al signo (positivo o negativo) de dicha interrelación. Llamaremos “aproximaciones” a los vínculos positivos que generan acercamiento y cierto nivel de entendimiento entre los actores, y “polarizaciones” a aquellos que generan, mantienen o acrecientan las diferencias entre posiciones contrapuestas.

El trabajo de polarización

En el trayecto de los conflictos se exacerban las diferencias existentes entre agentes y posiciones, generando visiones estereotipadas de las

diferencias de opinión del contrario, produciendo posiciones encontradas y mutuamente excluyentes. La polarización tiende a colocar a los agentes involucrados en dos (o más) posiciones extremas y aparentemente irreconciliables, simplificando la complejidad real del conflicto. Esta polarización es multifuncional al desarrollo del conflicto: del lado de la construcción de correlaciones de fuerzas contribuye a la conformación de redes, en un proceso de búsqueda de aliados y sobre todo de construcción de posiciones hegemónicas, además simplifica el mensaje que se comunica a la población y a la opinión pública, por lo general descalificando a los oponentes. Del lado del sostenimiento cotidiano y simbólico del conflicto, la polarización tiene la función de generar diferencias entre individuos que en la vida cotidiana pueden –y suelen– ser próximos y entre posiciones que aun cuando pueden –y eventualmente buscan– llegar a un entendimiento, necesitan hacer demostración de fuerza y fortaleza para colocarse en mejor posición en un posible proceso de negociación o para la elaboración posterior de una salida positiva a sus intereses.

En los casos analizados encontramos al menos tres patrones generales en las dinámicas de polarización, de mantenimiento y sostenimiento de la situación de conflicto: 1. desde aquellas acciones propias de conflictos de baja intensidad, con movimientos mínimos de polarización, o en todo caso acciones que no alcanzan a generar posiciones polares encontradas, como en Antamina (San Marcos); 2. pasando por un estadio medio –y el más común– de construcción de polarizaciones temporales, que conducen a estallidos eventualmente violentos, pero que son seguidos por procesos de negociación, como en Antamina (Huarmey) y Tintaya e incluso en Yanacocha, en donde este tipo de ciclos se suceden unos a otros; y 3. hasta casos en los que se generan procesos continuos de generación de polarizaciones y eventualmente agresión constante; los casos de Tambogrande y Majaz muestran esta característica, aunque con sensibles diferencias en su intensidad.

En el desarrollo de los conflictos, la mayor parte de acciones confrontacionales tienen cierto carácter polarizador y buscan generar la toma de posición de parte de los agentes involucrados. Las acciones desarrolladas para este fin son diversas y corresponden a la amplia gama de posibilidades que brindan las estrategias de protesta, movilización y enfrentamiento. Por ello, y para comprender mejor sus alcances, características y consecuencias, proponemos una clasificación

de las acciones de polarización observadas en el desarrollo de los conflictos. Entendemos que las acciones de polarización pueden corresponder a cuatro grandes tipos, que bajo características generales semejantes incluyen una amplia gama de posibilidades y variaciones: 1. la movilización y las acciones de fuerza, 2. las batallas mediáticas, 3. la intimidación y las vías legales, y 4. la polarización de la vida cotidiana. Entendemos que en buena parte de los conflictos estas acciones aparecen combinadas unas con otras, retroalimentándose mutuamente, como veremos a continuación.

La movilización y las acciones de fuerza

La opinión pública y el sentido común asocian el conflicto con las acciones y medidas de fuerza. De hecho, en la mayor parte de los casos es posible inventariar un abanico de acciones de protesta, particularmente movilizaciones, por lo general de las comunidades locales –pero también de trabajadores de la empresa e incluso de terceros en disputa– en uno u otro sentido del enfrentamiento, todos buscando una solución favorable a sus intereses. De alguna manera, en la lectura popular y mediática, estas movilizaciones “son” los conflictos. Se los interpreta como los problemas a resolver y no como acciones estratégicas –muchas veces hasta necesarias, y no sólo para las comunidades locales– para la búsqueda de alternativas en los conflictos entre las poblaciones y las empresas mineras.

Las movilizaciones y acciones de fuerza más frecuentes en los conflictos mineros son las marchas y los paros, que se manifiestan como acciones de disconformidad, protesta y reclamo. En todos los casos estudiados, el descontento se manifiesta en acciones de este género, desde pequeñas movilizaciones locales que agrupan a algunas decenas de personas de una localidad, hasta paros que movilizan un distrito o una provincia, eventualmente hasta una región. Los paros y marchas son movilizaciones públicas que buscan producir un efecto, eventualmente inmediato: algunos plantean simplemente la apertura de canales de diálogo, otros pretenden insertarse en procesos más largos de confrontación. Desde otro ángulo, estas manifestaciones públicas, legales y que pueden tener repercusión mediática, se utilizan en procesos de construcción de alianzas y visibilización de las posiciones de sus promotores; es el caso de la gran marcha de la CONACAMI

(diciembre de 2000), que buscó convocar a participantes de todo el país y que generó el lanzamiento de la organización en la escala nacional, repercutiendo también en algunos espacios locales, y se podrían citar otros casos.

Las marchas y paros, manifestaciones públicas –autorizadas y legales–, pueden convertirse en acciones de fuerza más significativas –y menos legales– cuando buscan eventualmente paralizar la actividad extractiva o dificultarla. En casos como estos, se suele además implementar bloqueos de vías, pero también tomas de aeropuertos o helipuertos, colocar barreras en las vías y hasta controlar el tráfico de personas y vehículos, impidiendo, por ejemplo, la movilización de trabajadores y vehículos de las empresas. El bloqueo de vías como modalidad de protesta ha sido utilizado eventualmente en Huarney y Las Bambas, pero ha sido y es particularmente recurrente en las protestas contra Minera Yanacocha, bloqueándose habitualmente el acceso a la explotación minera desde Cajamarca –una ruta muy transitada–, y en el caso Majaz, en donde se han bloqueado recurrentemente las vías de acceso al campamento en el distrito de Carmen de la Frontera y también a la comunidad de Yanta, estableciéndose sistemáticamente trancas y garitas de control de las rondas para la circulación de vehículos y personas. Estas acciones de bloqueo han dado muchas veces lugar a momentos de choque con la policía –particularmente en el caso Majaz– y recientemente también con fuerzas privadas de seguridad, como en el enfrentamiento en Combayo, en el caso Yanacocha.

Las acciones más violentas, las más publicitadas y las que catapultan un conflicto del ámbito local y regional a los titulares y la preocupación nacional e internacional, son los enfrentamientos y eventos alrededor o al interior de los campamentos mineros. Con diversa intensidad, propósito y resultados tenemos ejemplos sobre estas marchas en cinco de los seis casos analizados.

La mayor parte de los enfrentamientos generados son presentados por los actores implicados como “consecuencia inevitable” del curso de las acciones, conducentes a desenlaces no buscados por ninguna de las partes. Ningún actor reconoce haber sido el causante de un enfrentamiento. Las declaraciones de ambas partes suelen señalar a los otros como provocadores de los incidentes.

Al respecto, hemos encontrado dos derroteros de las acciones de protesta y movilización en cercanías de las instalaciones de las

empresas (campamentos, en particular). De un lado los enfrentamientos que podríamos llamar “por desborde”, cuando una acción de otra naturaleza se torna incontrolable y por diversas razones deriva hacia acciones violentas. Este es el caso de la toma de los campamentos de BHP Billiton (Tintaya, mayo de 2005) y Manhattan (Tambogrande, febrero de 2001), que tuvieron su origen en marchas convocadas por la oposición a los proyectos mineros y que degeneraron hacia el asalto y saqueo a los campamentos. Un caso diferente son las acciones que aparecen claramente como actos de provocación, cuando no son directamente de confrontación abierta y son planificadas como tales. Las marchas de sacrificio de los comuneros y ronderos piuranos al campamento de minera Majaz fueron convocadas para “desalojar a los invasores de nuestras tierras”;³ algo semejante puede decirse del enfrentamiento en Combayo, en donde aparentemente las fuerzas de seguridad de Minera Yanacocha estaban preparadas para un enfrentamiento. Es sabido que los choques producidos en ambos casos resultaron con la muerte de campesinos y numerosos heridos.

La planificación y organización por un lado, y la capacidad de movilización por el otro, parecen variables significativas para explicar las características que asumen las acciones de fuerza desarrolladas en los contextos de los conflictos, en términos de su magnitud y su duración. Las acciones de fuerza sostenidas (varios días de movilización) y de gran magnitud sólo parecen posibles si se combinan de manera positiva ambos factores (movilización en protesta contra la explotación del cerro Quilish o movilizaciones contra el campamento de Majaz), en tanto que la primera sin la segunda proporciona acciones ordenadas pero pequeñas (toma del campamento de Antamina) y de corta duración, y la presencia de la segunda con ausencia de la primera puede generar acciones muy significativas en intensidad pero cortas en su duración y difícilmente sostenibles (asalto al campamento de Tintaya). A su vez, las movilizaciones mayores están vinculadas a la articulación y movilización de personas y organizaciones urbanas y rurales (se podría añadir que es la presencia “urbana” la que resulta significativa), y en la mayoría de los casos cuentan con el apoyo y el soporte –y en algunos casos también con la convocatoria– de las autoridades locales elegidas (alcaldes).

3. Acta de la comunidad de Segunda y Cajas, 2004.

Polarizaciones y enfrentamientos mediáticos y políticos

Una segunda dimensión del conflicto, que funciona como mecanismo de información y difusión pero sobre todo como caja de resonancia, es el ámbito mediático. No es exagerado afirmar que el espacio mediático es también uno de los principales ámbitos de expresión de los conflictos entre comunidades locales y empresas mineras, y que resulta siendo un espacio privilegiado para la expresión y construcción de posiciones polares y opuestas respecto de este.

El ámbito mediático es uno de los instrumentos privilegiados por los actores para la expresión y difusión de su posición en el conflicto, y en la medida en que más de un actor accede a este, se convierte también en un espacio de expresión de la diferencias y de las disputas. Diarios y radios locales, periódicos y medios de comunicación regionales, espacios televisivos y diarios de circulación nacional, páginas web, así como productos ad hoc (documentales, revistas, folletos y otros) son lugares de expresión y de confrontación en los conflictos mineros.

Ahora bien, el desarrollo secuencial e histórico de los conflictos analizados muestra que existe una evolución en el desarrollo de los ámbitos mediáticos: en general con una trayectoria desde los espacios locales a los regionales y nacionales, y de ahí a los globales, y luego una suerte de retorno desde lo global hacia lo local, redefiniendo discursos y construyendo posiciones y eventualmente hegemonía discursiva. Todo ello apunta a un reposicionamiento y redimensionamiento del conflicto: sin cobertura e intervención en los ámbitos mediáticos, los conflictos pueden parecer pequeños. Dicho en otros términos, se empieza con noticias, denuncias o comunicados en radios o publicaciones locales, luego regionales –cuando empieza la cobertura televisiva y en algunos casos también mediante Internet–, después se pasa a medios nacionales, particularmente diarios y TV (también algunas radios de cobertura nacional, particularmente los informativos de RPP y CPN), y cadenas y páginas web; seguidamente el conflicto puede tomar un cariz internacional, principalmente por publicaciones, ponencias, grupos de discusión y apoyo y particularmente por la circulación de videos.⁴ Una vez que el conflicto es mediático, se deslocaliza

4. Existen videos al menos sobre los casos de Yanacocha (Choropampa), Tambo grande y Majaz.

y forma parte de uno más global, que comparte ciertos elementos con el contenido y características de los conflictos locales, pero entra a un universo más complejo y planetario de actores y posiciones en disputa.

Los espacios mediáticos cumplen una función de información, pero al mismo tiempo y sobre todo de formación de opinión pública, buscando generar resonancias positivas y convencer a la población en general, y sobre todo a los políticos y a los tomadores de decisión, de la solidez de su posición, entendida de un lado por las razones aducidas y por el otro por su capacidad de movilización o de construir un argumento hegemónico.

Por ello, más allá de las posiciones, en el mundo mediático los conflictos transitan por tres tipos de acciones cuya característica diferencial es más de forma y grado que de género: 1. acciones informativas, 2. protestas y reclamos y 3. acciones de propaganda y campañas.

El manejo y la difusión de la información ocupan un lugar central en el imaginario y las demandas de los actores; todos insisten y reclaman por la necesidad de “más información”. Sin embargo, más allá de su escasez, habitualmente la información es rara vez considerada como neutral, tanto porque muchas veces está efectivamente inclinada hacia una de las partes como porque la lógica de los discursos de los actores la interpreta hacia una u otra posición en el conflicto. El ámbito de la información suelen ser los espacios informativos de los diversos medios de prensa, pero también las páginas institucionales; un espacio particular de difusión de información –que por lo general cae también en las categorías siguientes– son los reportajes televisivos.

Las acciones mediáticas más claramente vinculadas a los conflictos son aquellas relacionadas con protestas y reclamos. Varias de ellas toman la vía “informativa”, como declaraciones en prensa, radio o televisión –habituales en el desarrollo de todos los conflictos–, bajo la forma de denuncias e invocaciones a la intervención de las “autoridades competentes”, pero muchas otras toman la forma de comunicados públicos, por lo general en defensa de posiciones específicas, tanto desde las colectividades y comunidades locales como de las empresas mineras y también de agencias de cooperación. Habitualmente los comunicados proporcionan información organizada, pero sobre todo detallan posiciones y proponen soluciones invocando a la

opinión pública y al Estado a adoptar determinada posición o acción en dicho sentido. Son habituales en el desarrollo de los conflictos, pero proliferan en momentos críticos, como se verificó en las dos semanas siguientes a la segunda marcha y enfrentamiento en las afueras del campamento de Majaz, o en la semana posterior al enfrentamiento en Combayo (Yanacocha), o tras la toma del campamento de Tintaya, en cuyos casos se combinaron noticias y comunicados que ocuparon la atención de la opinión pública nacional, dando en muchos casos la sensación de tratarse de una “campaña”.

Por último, las campañas mediáticas y publicitarias suelen concentrar e involucrar los dos tipos anteriores de acciones en la búsqueda explícita del logro de un objetivo. Por lo general están organizadas y conciertan la acción combinada de una multiplicidad de organizaciones y agentes. Cabe señalar que las campañas están orientadas a la búsqueda de solución a los conflictos, pero también a evitarlos (de hecho, algunas de las empresas mineras más importantes han utilizado este medio para publicitar su actividad, como en los casos de Antamina y Yanacocha, destacando en ellas sus políticas de responsabilidad social). En los casos analizados, del lado de la propaganda de las empresas son de destacar la oleada mediática desarrollada por Minera Majaz, iniciada con un pronunciamiento público autocrítico, rondas de apariciones públicas de sus principales representantes e incluso un programa televisivo y luego difundido en copia de video sobre el proyecto de exploración Río Blanco.⁵ Del lado de las críticas a la explotación minera está la campaña contra el proyecto que buscaba implementar la compañía Manhattan Minerals en Tambogrande, “por la defensa del mango y el limón”, que involucró una serie de presentaciones públicas y expresiones artísticas –principalmente en Lima y con repercusiones en el extranjero– que también dio lugar a la elaboración de más de un video.⁶

Una cuarta y última acción “mediática”, aunque no siempre pública, se libra en el mundo de las comunicaciones por Internet. Sobre la base de las páginas web, pero sobre todo de las listas de interés, se

5. “Proyecto Río Blanco, preocupación ambiental y conciliación”, en el programa La Buena Tierra, de Antonio Brack.

6. “Tambogrande: ¿Te imaginas el ceviche sin limón?”, promovido por la Diaconía para la Paz y la Justicia de Piura; y “Tambogrande: Mangos, muerte y minería”, producido por Guarango, Cine y Video.

ha registrado en algunos casos la circulación de informaciones bien y mal intencionadas en ocasión de los conflictos, buscando generar efectos en uno u otro sentido, por lo general atacando a los activistas contrarios a la actividad minera, como ha sucedido particularmente en los casos relacionados a los conflictos entre las localidades cajamarquinas y la empresa minera Yanacocha.

Los espacios mediáticos producen polarización por la difusión de información. En el desarrollo de los conflictos, la información es raramente neutral, pues se organiza según los argumentos de las posiciones en disputa. Una breve muestra de ello es la circulación de información alrededor de la segunda marcha al campamento de la empresa Majaz. Antes del evento, los voceros del Estado y de la empresa se empeñaron en convencer a la opinión pública de que todo estaba tranquilo y de que no había indicios de movilización en la zona, verificada incluso por el sobrevuelo de helicópteros.⁷ Sin embargo, hacia finales de julio, había población movilizadada tanto en Huancabamba, Ayabaca y Jaén como en las afueras del campamento en Carmen de la Frontera. Durante los casi tres días que duraron los acontecimientos, se multiplicó el flujo de información (y de opiniones) sobre ellos, incluyendo una emisión radial en directo que informaba del enfrentamiento. La presteza en el reporte condujo a una serie de versiones e informaciones inexactas sobre los acontecimientos; fue necesaria una comisión ad hoc para dar cuenta de lo sucedido. Fuera de los medios que procuraron brindar información objetiva (no necesariamente neutral), buena parte de la información y las opiniones vertidas en los días y semanas siguientes buscaron expresamente la generación de posiciones polares a favor o en contra del proyecto Río Blanco.

Las vías legales: entre la intimidación
y los procesos administrativos (y populares)

Un tercer tipo de acciones que generan polarización provienen de los recursos administrativos o legales, lícitos e ilícitos, utilizados por los agentes en disputa. De acuerdo a sus dianas, estas acciones son orientadas hacia procedimientos y procesos como hacia personas.

7. Diario El Correo (Piura), 27 y 28 de julio de 2005.

Llamamos vías orientadas a procesos a aquellas que buscan modificar procesos administrativos en curso. En los casos analizados, se trata casi en exclusividad de acciones interpuestas por la sociedad civil para lograr el desistimiento o la cancelación de derechos o de los procesos administrativos previos a la implementación de proyectos mineros o a la ampliación de las explotaciones en los ya existentes. En concreto, son los casos referidos a Tambogrande y Majaz, en Piura, y los expedientes de ampliación de las operaciones de Minera Yanacocha en Cajamarca. Los casos analizados muestran derroteros semejantes, aunque por procedimientos y caminos diferentes. La oposición al proyecto de ampliación de Minera Yanacocha sobre el cerro Quilish supuso en cambio un proceso de oposición por movilización ante la ausencia de recursos administrativos; el desistimiento de la empresa se produce ante la imposibilidad de alcanzar una “licencia social” y no por procedimientos administrativos, que no llegaron a desarrollarse.⁸ De manera semejante, la oposición al proyecto Tambogrande optó por un camino también paralelo al procedimiento administrativo, pero puso en marcha un mecanismo diferente: tras el asalto al campamento se convoca y emprende el proceso de la consulta popular, luego de la cual el conjunto de las acciones se orientan a presionar al gobierno para obtener el retiro de la empresa. Esta, en cambio, procuró seguir el camino administrativo: la culminación del EIA y las audiencias públicas –que fueron saboteadas por el Frente–. El desenlace, en este caso, combinó problemas administrativos (observaciones del INRENA al EIA y vencimiento del plazo para el cumplimiento del proceso) con la presión pública y popular, tanto en Piura como en Lima.

El caso Majaz, de desenlace aún incierto, sigue en gran medida el proceso de Tambogrande, aunque con algunos matices que es importante destacar. Tras la segunda marcha al campamento, en el marco del proceso de diálogo entre el ministerio y el Frente de Desarrollo Sostenible, que agrupa a los principales agentes de oposición al proyecto, se eleva un reclamo contra la legalidad del permiso de exploración de Monterrico Metals, relacionado con la ausencia de permisos válidos otorgados por los propietarios del suelo (las comunidades

8. En cambio, dichos procedimientos han seguido desarrollándose en los procesos de ampliación de operaciones en las zonas Yanacocha (este y oeste) y Carachugo.

campesinas). Sin embargo, aunque la Defensoría del Pueblo se pronunció sobre la invalidez de los permisos otorgados por las directivas comunales,⁹ el Ministerio de Energía y Minas consideró el asunto como un vicio administrativo insuficiente para descalificar los derechos concedidos a la empresa. Es en este contexto que el FDSFN convoca a consulta popular, de manera semejante a como se hizo en Tambogrande.¹⁰ Mientras tanto, la empresa apura una campaña de propaganda mediática, cambia la línea de su programa social y continúa con los procedimientos técnicos y administrativos para lograr el permiso de explotación antes del vencimiento de sus plazos.

De lado de quienes buscan el desarrollo de los proyectos mineros, la acusación o denuncia formal ante el Ministerio Público es un medio de polarizar los conflictos de manera indirecta, al sacar o pretender sacar del escenario local a algunos de los opositores al proyecto. Buena parte de los involucrados en las movilizaciones contra Minera Yanacocha o Monterrico Metals han sido enjuiciados por su participación en las movilizaciones u otras acciones de oposición al proyecto minero; varios de ellos han sido también arrestados y detenidos por varios días. Estas acciones, ciertamente lícitas, parecen inscribirse tanto como medios disuasivos como de represalia por los hechos generados y, en el mejor de los casos, desvía energía y tiempo de la oposición a los proyectos.

A estas vías legales habría que añadir otras –más bien ilícitas– que según los reclamos de la oposición a los proyectos serían también parte de las estrategias disuasivas de las empresas. Se atribuye a las empresas la responsabilidad por el desarrollo de acciones de seguimiento, difamación e intimidación a dirigentes y personalidades vinculadas a la oposición minera. Destacan entre ellas el “reglaje” realizado sobre el padre Arana en Cajamarca y la campaña de difamación –en medios escritos y televisivos– contra el padre Francisco Muguiri de Jaén; en el caso Tambogrande se especulaba, sin pruebas tangibles, que el asesinato de Godofredo García Baca estaría también vinculado

9. Monterrico Metals presentó dos actas firmadas por las juntas directivas de las comunidades de Yanta y Segunda Cajas, cuando la ley señala que los permisos de esta naturaleza tienen que ser otorgados por la asamblea comunal.

10. El reclamo por una consulta popular fue manifestado como posibilidad desde los primeros momentos del conflicto.

a su participación en la oposición a la actividad minera, aunque estas acusaciones no han sido probadas hasta el momento.

La polarización de la vida cotidiana

Los conflictos se expresan en términos sociales de maneras más complejas que las declaraciones de interesados o las movilizaciones y manifestaciones –masivas o no– de descontento y protesta. Una cuarta dimensión del conflicto es la generación de opinión pública y la toma de posición de sectores importantes de la población, que genera no sólo corrientes favorables o desfavorables con relación a los conflictos mineros, sino que también se traduce en polarizaciones que pueden llegar a afectar la vida cotidiana de las poblaciones adyacentes a los proyectos.

La polarización cotidiana es funcional al desarrollo de argumentos radicales y contraria a la búsqueda de consensos y posibilidades de diálogo; limita las opciones de entendimiento entre las partes y, por el contrario, genera y mantiene la desconfianza entre actores con argumentos y posiciones diversas. Este tipo de polarización, que se produce en diversos grados en todos los casos analizados, se manifiesta con más fuerza y efectos en los casos de Yanacocha y Majaz. En la primera, por la larga historia de diferencias y posiciones encontradas, alimentadas y retroalimentadas con cada estallido de conflictos, que se suma a los anteriores para generar polarización sobre la base de los estereotipos que tienen unos de otros. Se trata de una polarización cotidiana que se alimenta por la vía de las noticias y la expresión de opinión en los espacios noticiosos y de información local. En cambio, en las localidades cercanas a Majaz, la polarización se construye cotidianamente, por microacciones de agresión entre los actores, multiplicando los motivos de la disputa por la construcción de –o revitalizando– conflictos y disputas interpersonales e interinstitucionales entre los actores locales.

Tres tipos de acciones que polarizan el conflicto se enraízan y crean disputas locales y personales: 1. la negación a aceptar la “ayuda” de la empresa, incluyendo donaciones, ayuda a los deudos de los fallecidos y también la destrucción de obras implementadas en las localidades cercanas al campamento (viveros forestales); 2. las acciones de amedrentamiento y castigo dentro de los códigos de la justicia

rondera, incluyendo los castigos a quienes hacen propaganda a la empresa o –sobre todo– a los que trabajan para ella; y 3. la descalificación pública del otro, por la vía de las constantes denuncias y agresiones cotidianas (en este caso mutuas) entre los que se pronuncian a favor y en contra de la actividad minera.

Es de señalar que en cada conflicto, las acciones no siempre están claramente orientadas a los resultados generados. Algunas acciones, en particular las relacionadas a campañas, son las más ordenadas estratégicamente, en tanto que la mayor parte de las acciones se van sumando unas a otras generativamente, con lo que las múltiples actuaciones de los actores no resultan desarticuladas. El desarrollo de las protestas y el desarrollo del conflicto hacia su aquietamiento, contención o transformación depende en buena medida de la capacidad de los actores para gestionar sus acciones, labor en la que intervienen consistente y regularmente agentes extralocales, como veremos más adelante. Parte de esta gestión del conflicto consiste en la capacidad de generación de espacios e instancias de aproximación y diálogo entre los actores. Las que hemos llamado “aproximaciones”.

Los espacios y ensayos de aproximación (y sus efectos)

La comprensión de los estallidos y desarrollos de los conflictos no estaría completa sin un análisis de los mecanismos y procedimientos empleados con la intención de solucionarlos, paliarlos, controlarlos o, eventualmente, aprovecharlos en beneficio de una u otra posición o interés en juego. Al respecto, son significativos no sólo aquellos eventos orientados a aplacar los estallidos y protestas sino también todos aquellos generados para propiciar un entendimiento entre las partes, incluso en momentos de relativa calma.

De acuerdo al contexto en el que se producen, existirían dos tipos de acercamiento: 1. las acciones generadas de manera independiente de los conflictos, con el propósito explícito de generar entendimiento y promover un clima de diálogo y comunicación, pero ciertamente también de prevenir y evitar estallidos más adelante; y 2. los acercamientos desarrollados y promovidos tras uno o más episodios de eclosión del conflicto, en el que las partes se aproximan de grado o fuerza para tratar de encontrar una alternativa al impasse.

Las aproximaciones que pretenden ser preventivas o que se desarrollan en períodos no conflictivos o de relativa calma corresponden

a una serie de acciones que se agregan bajo diferentes lógicas. En primer lugar, aquella de las aproximaciones “forzosas”, mandadas por legislación para la obtención de permisos del uso del suelo, así como para la aprobación de los EIA, que están reglamentadas y pautadas y que más allá de sus imperfecciones constituyen el marco mínimo por el que transcurren los vínculos entre las comunidades locales y las empresas mineras que quieren desarrollar un proyecto; podríamos llamar a este tipo de acciones, parafraseando a la legislación: reuniones de información, consultas y permisos. En segundo término, se inscriben los múltiples vínculos y arreglos que se establecen entre las empresas mineras y las localidades como parte de la política de las primeras de construir al menos buenas relaciones con sus “vecinos”. En algunos casos, parte de estas acciones se inscriben en una lógica de responsabilidad social del lado de las empresas mineras, y en algunos casos comprenden también convenios y acuerdos de cooperación y apoyo entre empresas, comunidades y municipios.

En el desarrollo de los casos analizados, encontramos dos situaciones diversas respecto a las consultas y permisos a la población. En casos como en Antamina, Las Bambas y en las etapas iniciales de Yanacocha, la implementación de consultas y/o la aprobación de los EIA fue un acto formal o burocrático, diluido en el proceso de relacionamiento de la empresa con las colectividades locales. En cambio, en Tambogrande, en Majaz y en los conflictos más recientes de Minera Yanacocha, los vínculos que debían fungir de acercamiento han sido más bien el detonante de la oposición a los proyectos mineros. En Tambogrande, las últimas movilizaciones se realizaron precisamente en contra de la presentación del EIA, en tanto que en Majaz, las primeras manifestaciones de oposición al proyecto minero se produjeron inmediatamente después de las visitas coordinadas por el Ministerio de Energía y Minas para informar sobre las características del proyecto de exploración; para entonces, sólo se habían coordinado reuniones parciales con los dirigentes de las comunidades de Segunda y Cajas y Yanta, obteniendo permisos parciales de uso del suelo, no avalados por las asambleas comunales. En Yanacocha, las asambleas públicas de presentación de los EIA para la ampliación de operaciones en Carachugo y Yanacocha Este y Oeste generaron protestas de la población.

Estos casos muestran que las acciones de acercamiento pautadas por ley, que supuestamente se orientan a informar a la población o a la

obtención de permisos de operación para actividades de exploración o aprobación del EIA, no sólo no logran cumplir su propósito –por el que se dice fueron creadas–, sino que, por el contrario, parecerían convertirse en una formalidad que desde el lado de la administración pública legitima y autoriza las operaciones, lo que, desde las poblaciones, es interpretado como prueba de la parcialidad de la legislación y del ministerio. Ciertamente, no cumplen con sus funciones de información, de consulta (real) y obtención de autorización de parte de las poblaciones propietarias del suelo o adyacentes al proyecto (que probablemente habría que distinguir, cosa que la legislación actual no hace suficientemente).

En cambio, la responsabilidad social o el desarrollo e implementación de trabajos y acciones a favor de la población local son caminos relativamente más exitosos en la construcción de relaciones de buena vecindad entre las empresas mineras y las poblaciones locales. Actualmente son parte de las “buenas prácticas” que todas las empresas grandes se empeñan en mostrar, aun cuando su implementación no corresponda totalmente con los proyectos y planes expuestos. Para las empresas con proyectos antiguos o surgidas en los primeros años del proceso de expansión (como en los casos de Tintaya y Yanacocha), se trata de estrategias y acciones desarrolladas en parte como respuesta a conflictos anteriores que han terminado institucionalizándose para construir buenas relaciones con la población local. Las nuevas operaciones mineras exhiben estas estrategias como características de la “nueva minería” y presentan modelos y planes de responsabilidad social desde antes del inicio de las operaciones (como en Antamina y Las Bambas). Estas estrategias se implementan por la movilización de tres tipos de recursos institucionales: en primer lugar, las oficinas de relaciones públicas de las empresas, encargadas de pequeñas donaciones y de la difusión y circulación de información institucional; luego, las oficinas de relaciones comunitarias de las empresas, encargadas de las relaciones cotidianas con la población local, ocupadas en temas que van desde las pequeñas acciones de desarrollo hasta el control de daños; luego, las fundaciones, que pretenden ser instituciones de desarrollo con perspectivas más amplias, que se insertan en la vida institucional local y que eventualmente proveen y canalizan fondos de desarrollo, que pueden llegar a ser negociados.

En cambio, las empresas y proyectos que no están en la fase de explotación no llegan a desarrollar instrumentos y estrategias tan

elaboradas, por no encontrarse en operaciones, pero quizás también por tratarse de empresas júnior, de limitada capacidad de inversión. Así, tanto Manhattan Mineral como Monterrico Metals pusieron en práctica otras estrategias de involucramiento y aproximación con la población local. En Tambogrande, la estrategia implementada se fundó en el convenio y trato directo con las familias de las zonas a explotarse, incluyendo en estos vínculos a algunas organizaciones vecinales, buscando generar relaciones casi clientelares,¹¹ al mismo tiempo que con otros actores no se establecieron relaciones, manteniéndose más bien reserva sobre la información (para no hablar de desinformación). Tras la oposición al proyecto y el referéndum, la estrategia de la compañía minera fue apurar los procedimientos administrativos, aparentemente sin una estrategia de aproximación a la población.

En Majaz, tras las primeras coordinaciones poco exitosas, manejadas desde la empresa, sus consultoras y el Ministerio de Energía y Minas, y sobre todo tras la primera marcha al campamento, se vincula al gobierno regional de Piura para convocar a una mesa de concertación, en la que se involucra al Centro de Conciliación de la Universidad Católica como facilitador y mediador. Esta aproximación desde arriba no tuvo sino muy limitado éxito en los ámbitos regionales y prácticamente ninguno en los ámbitos locales, en parte por la desconfianza hacia la empresa y el gobierno regional, que imposibilitó todo intento de aproximación de las partes. Tras este nuevo fracaso, la empresa optó por una estrategia de visibilización, acercamiento directo y creación de comités de desarrollo favorables al proyecto y de confrontación con las fuerzas de oposición (particularmente el FDSFN). Finalmente, hacia finales de 2006 la minera cambia nuevamente de estrategia, creando una nueva gerencia de relaciones comunitarias e inicia una política de acercamiento a las poblaciones locales y con las autoridades de las comunidades de Ayabaca y Huancabamba, con resultados diferentes según las fuentes. La empresa asegura haber restablecido relaciones y encontrado cierta apertura de las autoridades y la población; en tanto que de parte de esta, si bien se reconoce un cambio de actitud de la empresa, no se acepta un acercamiento, y más bien se sigue con la lógica de propiciar una consulta popular.

11. Llegándose a generar una organización prominera con cierta capacidad de movilización.

Un caso distinto es el de Las Bambas. Desde la firma del contrato de opción de compra y en fase de exploración, la empresa Xstrata ha optado por desarrollar una política que intenta construir relaciones con las comunidades vecinas dentro del concepto de responsabilidad social. Esta estrategia se viene materializando a través de un Plan de Involucramiento Social (PIS) y las acciones directas de sus gerencias sociales, o por medio de alianzas con un grupo de organismos no gubernamentales.

Por su parte, los acercamientos desarrollados en el marco de los estallidos de los conflictos corresponden a otra lógica: si bien subsiste el interés por realizar acciones de relacionamiento pacífico permanente, su intención primera es restablecer relaciones de concordia, desmovilizar las protestas, evitar que estas continúen o crezcan, minimizar las consecuencias del estallido y eventualmente evitar que vuelva a producirse. Las aproximaciones generadas en estos contextos son ciertamente reactivas, y son propiciadas desde las empresas, pero sobre todo desde el Estado. No hay desmovilización espontánea, siempre media algún tipo de respuesta ante las expresiones de protesta, tanto más cuanto más violencia conlleva.

Los casos analizados muestran dos modalidades de aproximación tras los episodios de protesta: 1. los diálogos y las comisiones ad hoc, generadas inmediatamente tras una protesta o convocadas con carácter preventivo ante movilizaciones previamente anunciadas o inminentes; y 2. las formas institucionalizadas para la negociación y diálogo, que buscan constituirse en instancias de concertación permanentes.

Los diálogos preventivos, las comisiones de diálogo y sus limitaciones

Muchas de las acciones de protesta se acompañan de múltiples llamados al diálogo entre las partes en conflicto, desde la opinión pública, el Estado, la sociedad civil e incluso la empresa minera y los reclamantes. Tras movilizaciones y protestas en Tambogrande, Majaz y Tintaya han intervenido los ministros de Energía y Minas y Agricultura, además de otros funcionarios de los ministerios de Minas, Interior y Agricultura.

En todos estos casos, los funcionarios del Estado han ensayado disuadir a los reclamantes para que no inicien o detengan sus acciones

de fuerza, dialoguen con las empresas y busquen un entendimiento. Estos ensayos son la forma más precaria, pero también la más frecuente, de reaccionar ante las protestas.

Una variante es la constitución de comisiones de emergencia, creadas ad hoc, para intentar generar un puente de diálogo tras acontecimientos que escapan a las posibilidades habituales de interlocución, como las que se generaron en Huancabamba a raíz de la captura del periodista por los ronderos en diciembre de 2004; la generada por el Ministerio de Energía y Minas para dialogar con los comuneros movilizados en el campamento del proyecto Río Blanco (julio-agosto de 2005); la comisión multisectorial enviada tras la toma de las instalaciones de Tintaya o la búsqueda de la intermediación con los campesinos solicitada por el primer ministro en el caso de Combayo (2006).

La actuación de todos estos agentes y comisiones se desenvuelve en el marco de una serie de limitaciones que condicionan significativamente su actuación. Habitualmente, estas comisiones no tienen la capacidad de modificar las condiciones que originan las protestas, por lo que su margen de acción es por lo general sumamente limitado. Su propósito manifiesto es la restitución del "orden público" antes que la solución del conflicto. Su universo de actuación comprende los reclamos y reivindicaciones que desencadenan las protestas, pero no resuelve los problemas que las causan. En segundo lugar, dichas comisiones suelen estar presionadas por la necesidad de lograr resultados en términos de desmovilizar a la población al mismo tiempo que esperan atender a sus reclamos, sin la capacidad para hacerlo. Un tercer factor limitante es la escasa legitimidad de los interlocutores, lo que de alguna manera ha terminado por generar cierta "inflación" de expectativas respecto de las facultades y posición política de los agentes enviados por el Estado: en un primer momento funcionarios ministeriales, luego viceministros y finalmente sólo el primer ministro o la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Por último, siendo acciones reactivas, no responden a una estrategia de encarar los temas de fondo que plantean los conflictos y no se articulan con otras acciones de los demás agentes del Estado o de fuera de él implicados en los sucesos. A pesar de que en los últimos años estas intervenciones parecieran empezar a cobrar un rol más preventivo que reactivo, las limitadas condiciones en las que se desarrollan no permiten pensar en que se constituirán en una solución al problema de la intermediación en los estallidos de los conflictos.

Las formas institucionalizadas de diálogo: negociadores y concertadores

En los casos analizados existe una solución alternativa al diálogo reactivo: la constitución de instancias y plataformas de diálogo más permanentes, orientadas a la construcción del entendimiento entre los diversos actores presentes. Mesas y comisiones de diálogo han sido generadas en diferentes momentos del desarrollo de los conflictos. Algunas de ellas han sido simples intentos de generar espacios de diálogo, como la Mesa Ambiental de Huarmey; otras han supuesto largos procesos de negociación, como la Mesa de Diálogo de Tintaya; entre ambas se han desarrollado una serie de experiencias por lo general poco exitosas de concertación entre los agentes locales y regionales. Estos ámbitos responden a la necesidad de generar instancias de entendimiento y eventualmente de concertación y negociación entre actores enfrentados en un conflicto por la presencia de las empresas mineras y sus consecuencias –en donde ya existen operaciones mineras–, pero también en las situaciones posibles e incluso supuestas –ahí donde se está aún en estudios–, buscando constituirse en agentes de solución al conflicto. Habitualmente han sido fomentadas sea por agencias locales y regionales del Estado (gobiernos regionales, ministerios o municipios, principalmente) o por agentes externos como ONG o agencias de la cooperación internacional. A riesgo de simplificar el fenómeno, se puede decir que independientemente de su nomenclatura, se han generado dos formas institucionales tipo: mesa de concertación y comité de diálogo.

Las mesas de concertación procuran ser espacios inclusivos, que concitan y promueven la participación de multiplicidad de actores. En Cajamarca, a raíz de la presencia de Minera Yanacocha, se ha generado una serie de estas mesas, unas orientadas a la resolución de problemas y denuncias sobre temas ambientales, las otras con una preocupación de concertación más general, buscando promover diálogo, comunicación y eventualmente acuerdo entre agentes con posiciones divergentes respecto a la presencia de la empresa minera.¹² En

12. La Comisión Intersectorial Ambiental del Gobierno Regional de Cajamarca se creó para el seguimiento de recomendaciones dadas por INGETEC a Minera Yanacocha; la Mesa de Diálogo de la provincia de Cajamarca se creó para atender

Piura, a raíz del caso Majaz, se promovió una Mesa de Concertación desde el gobierno regional, buscando generar la participación amplia de la sociedad civil, el Estado y la empresa, facilitando información sobre la operación minera y buscando fomentar la elaboración de un EIA participativo.

Las mesas de concertación buscan involucrar a sectores amplios de la sociedad civil, habitualmente con la participación de mediadores externos al conflicto. Más allá de sus intenciones, las mesas de concertación no han sido exitosas para la prevención, gestión o solución de los conflictos. Con algunos logros –por lo general referidos a la elaboración de informes técnicos o vinculados a la constitución de espacios abiertos, públicos e inclusivos de participación–, todas ellas adolecen de una serie de limitaciones importantes que conspiran contra el logro de sus objetivos manifiestos.

Su principal debilidad parece ser su base abierta de convocatoria, que le da un sentido democratizador e inclusivo, y propicia la intervención y el protagonismo de actores que no son los centrales en el desarrollo de los conflictos, lo que repercute negativamente en su legitimidad. Una segunda limitación proviene de sus propios fines, sea porque son sumamente limitados frente a la multicausalidad de los conflictos –como en el caso de las mesas ambientales–, sea por su carácter holista, buscando responder a demandas que escapen a sus posibilidades. Su tercera limitación proviene de su exposición a los medios y la opinión pública, que dificulta el desempeño y la negociación de los agentes más involucrados en el conflicto. Si a ello le sumamos el marco legal-occidental en el que se desarrollan las sesiones y el propósito, se comprende que parte de los implicados –por lo general las comunidades locales afectadas– se encuentren en una doble desventaja: por un lado legal, pues las leyes están diseñadas para favorecer la inversión minera, y por el otro lado cultural, pues las mesas se expresan en los códigos de la cultura dominante y no en el lenguaje o de acuerdo a los usos y prácticas de las comunidades locales. Ello se traduce en la subparticipación de las comunidades afectadas

las demandas ambientales de la población; la Mesa de Diálogo y Consenso se creó como respuesta a denuncias y reclamos internacionales ante la CAO; el Diálogo Minero busca establecerse como instancia de comunicación tras los sucesos relacionados al cerro Quilish.

(particularmente la población de las zonas rurales) o en el descrédito y descalificación de aquellos que lo hacen, perdiendo legitimidad.

Los comités de diálogo son menos frecuentes. Se caracterizan por incluir un número limitado y acotado de participantes, por lo general aquellos directamente involucrados en el conflicto y en las protestas locales. Dos ejemplos destacan en el conjunto de casos estudiados: uno en Tintaya, entre las comunidades de la cuenca del río Salado y BHP Billiton, otro establecido entre el FDSFN y el MEM en el caso Majaz. Ambos ejemplos son singulares. El primero fue un largo proceso de negociación entre las partes, mediado por Oxfam América y CooperAcción, lográndose al final un acuerdo que resultó favorable a ambas partes. Aun cuando no agotó el conflicto, facilitó la convivencia entre parte de los actores implicados en él, disminuyendo las tensiones y fricciones locales. En cambio, el segundo se dio en un contexto de máxima polarización de las posiciones, en contra de la actividad minera una y la otra en una actitud abiertamente a favor –a pesar de tratarse del Estado y no de la empresa–. Adicionalmente, aunque el Comité de Diálogo, en el caso Majaz (2006), se constituyó sin intermediación de terceros, se trata de espacios de intermediación: el FDSFN busca representar a las comunidades locales en tanto que el Ministerio de Energía y Minas, al defender la inversión minera, habla indirectamente por la empresa.¹³

Los casos analizados muestran que al mismo tiempo que se recalca la necesidad de la mediación, existe un significativo déficit de esta, en buena medida por la dificultad de generar un ámbito neutral en el marco de desarrollo de la polarización entre las partes, como también por el hecho de que parte de los agentes considerados tradicionalmente como mediadores –como la Iglesia católica– son vistos por algunos de los actores involucrados como abiertamente parcializados. Por otro lado, nuevos agentes que buscan consolidarse en dicha posición corren el riesgo de ser captados por las partes en conflicto,¹⁴ por lo que se generaliza la desconfianza y se dificulta la consolidación

13. Es de señalar que en el Comité de Diálogo, el MEM intentó hacer aceptar en la mesa a la empresa, lo que fue sistemáticamente denegado por el FDSFN.

14. Como en el caso de la Mesa de Concertación del proyecto Río Blanco, a la que la población acusaba de parcialidad con la empresa; o la Defensoría del Pueblo, que en el caso Majaz es acusada de lo mismo.

de posiciones de “centro”. Como resultado de todo ello, en todos los casos, la neutralidad es siempre sospechosa y cuestionada. Hasta el momento la única excepción aparente es la mesa de Tintaya.

Un segundo elemento de reflexión sobre los espacios institucionalizados de concertación y diálogo es la plataforma sobre la cual se establece la discusión. Esta corresponde a las expectativas de los principales agentes implicados, y también a la correspondencia entre esta y los temas debatidos en dichos ámbitos. En las negociaciones en Tintaya, Las Bambas o Huarmey, no ha estado en cuestión el desarrollo o la presencia de la actividad minera, sino algunas de sus consecuencias sobre la población; en cambio, en Tambogrande, Majaz y Quilish, se discute sobre la factibilidad o no de dichas operaciones, poniendo en juego el conjunto del proyecto. Por ello, en el primer caso, la negociación se orienta a la atención de las causas de las protestas y los reclamos de la población, en tanto que en el segundo existe la referencia a los temas de fondo del conflicto. Con ello, las estrategias de los actores en las plataformas de concertación se orientan a objetivos bastante diferentes. Cabe entonces preguntarse en cada caso qué es lo que se está negociando o qué es lo que está (realmente) en juego.

3

Los actores y sus estrategias

LOS CASOS ANALIZADOS muestran una serie de regularidades y semejanzas en las categorías de actores involucrados en los conflictos, así como en las estrategias y líneas de acción desarrolladas por aquellos. Una mirada de conjunto muestra cuatro grandes categorías de actores: las empresas mineras, el Estado peruano, las comunidades locales y los actores “extralocales”. Cada una de estas categorías es en realidad múltiple y reúne diversos tipos de instituciones, organizaciones y personas, que actúan en diferentes niveles, entre ámbitos locales y globales.¹ Todos ellos intervienen en los conflictos, cada uno desde su posición y en distintos ámbitos, locales y no locales.

Las múltiples dimensiones y rostros de la empresa minera

Desde la perspectiva de los conflictos, las empresas mineras muestran múltiples facetas en su actuación y en comportamientos regulares aunque eventualmente contradictorios, que se explican por su particular composición y su lógica de organización interna. Trataremos de analizarlos desde una triple perspectiva: 1. sus accionistas, su tamaño y sus posibilidades de acción; 2. su composición y organización

1. Revesz y Diez (2006) proponen ver a los actores alrededor de un triángulo constituido por las empresas mineras, las comunidades locales y el Estado, como actores centrales en la definición de los conflictos mineros.

institucional; y 3. sus estrategias de prevención, sostenimiento y resolución de conflictos.

Una primera constatación es el carácter mixto e internacional del capital de las empresas en los casos estudiados: la mayor parte de ellas son conglomerados de accionistas internacionales, siendo Minera Yanacocha la única con una participación de capital nacional. Enseguida, destaca el hecho de que la mayor parte de ellas son empresas sénior, con excepción de MMC y MM. Ambos factores son importantes para comprender los conflictos: el primero nos remite al carácter internacional y global de las empresas, que las obliga a atender estándares y responder a requerimientos de sus espacios de origen; es por ello que la oficina del Ombudsman de Oxfam Australia pudo intervenir en el caso de Tintaya o se explica la presencia en la sierra de Piura de una delegación británica. El segundo porque condiciona las posibilidades de atención de las demandas sociales locales y tiene también un efecto en el imaginario de quienes se oponen a las actividades mineras, pues se piensa que sólo una compañía grande llegará a las etapas de explotación, en tanto que las júnior buscan vender los proyectos y obtener un beneficio a corto plazo. Ciertamente, el tamaño de las empresas es importante en términos de la inversión que pueden desarrollar en su entorno social, así como de los recursos que pueden movilizar para ello. Por otro lado, la diversa composición del accionariado parece tener también efectos en la política de algunas de las compañías involucradas.

Una lectura comparativa de las empresas involucradas en los conflictos analizados muestra que su composición y funcionamiento responde a cuatro grupos o "cuerpos" de agentes, cada uno de ellos con su propia agenda o prioridades: 1. las gerencias centrales y los accionistas, 2. las gerencias de operaciones y los especialistas técnicos, 3. las oficinas de responsabilidad social e imagen institucional y 4. los trabajadores locales. Esta división del trabajo interna es más clara tras algunos años de operación y se aprecia mejor en las grandes empresas que en las júnior. En etapas iniciales de los proyectos, antes del inicio de las operaciones, las funciones tienden a concentrarse en pocas manos, lo que en casos como Yanacocha, Majaz y Tambogrande ha redundado en un mal precedente en el proceso de relacionamiento comunitario. Este punto será desarrollado más adelante; por lo pronto señalaremos que esta división estamental de las empresas está en

Cuadro 8
ACCIONARIADO Y TAMAÑO DE LAS EMPRESAS QUE OPERAN EN LOS CASOS ANALIZADOS

CASOS	EMPRESAS	ACCIONARIADO	TAMAÑO
Tambogrande	Manhattan Minerals Corp. (MMC)		Júnior
Majaz	Monterrico Metals (MM) (en mayo de 2007, 50.2% de las acciones de MM fueron vendidas al consorcio chino Zeijin)		Júnior (Sénior)
Yanacocha	Minera Yanacocha (MY)	Newmont Minas Buenaventura IFC Banco Mundial	Sénior
Antamina	Compañía Minera Antamina (CMA)	BHP Billiton (33.75%) Xstrata (33.75%) Teck Cominco (22.75%) Mitsubishi 10%	Sénior
Tintaya	BHP Billiton Xstrata		Sénior
Las Bambas	Xstrata		Sénior

Fuente: Elaboración propia a base de casos analizados

relación directa con sus estrategias de relacionamiento comunitario y con su actuación durante los conflictos.

Las estrategias de relacionamiento con las comunidades de las diversas empresas han ido variando a lo largo de los años de su presencia en los ámbitos locales, y oscilan entre el relacionamiento sin aparente estrategia o con estrategias sumamente cambiantes (MMC y MM) y un relacionamiento marcado por lógicas más elaboradas, que se basan en el discurso de responsabilidad social (BHP Billiton, Compañía Minera Antamina y Xstrata), pasando por lo que podríamos llamar las estrategias de mitigación y control (Minera Yanacocha).

MMC y MM han ensayado estrategias diferentes de relacionamiento con la población. Manhattan Minerals Corp. no tuvo una buena estrategia de entrada: inició una política de relaciones basada en el trato directo con las familias de la zona a explotarse, incluyendo algunas

organizaciones vecinales, la que sin embargo estuvo acompañada por la falta de transparencia sobre la magnitud del proyecto y sus posibles consecuencias y una actitud inmediatista para la solución de problemas. Posteriormente, empezaría a manejar el discurso de la compatibilidad entre minería y agricultura de la mano de una campaña “casa por casa”, pero sin negociar con las organizaciones de Tambogrande. Finalmente, ante la oposición al proyecto, la empresa se refugia en una estrategia burocrática buscando completar los requisitos legales para el desarrollo del proyecto. En conjunto, lejos de procurar ganar la confianza de la población y de proporcionar información apropiada sobre el proyecto, se transmitieron mensajes confusos sobre duración, impactos, características y fases del proyecto y sobre sus posibles consecuencias en la población.

Monterrico Metals ingresa en el departamento de Piura de manera discreta, sin mayor visibilidad, contando con la alianza del Ministerio de Energía y Minas, quien, ante la experiencia de Tambogrande, ensaya una política de información por la vía de talleres en las comunidades implicadas en el proyecto. Es a partir de dichos talleres que se configuran las primeras acciones de oposición al proyecto, con lo que, tras la primera marcha al campamento, la empresa busca aprender del caso Tambogrande y ensaya por primera vez una estrategia sobre dos pilares: la construcción de una corriente de opinión favorable –desde algunos radios locales y diarios regionales– y el involucramiento del gobierno regional en el proceso, por intermedio de la creación de una mesa de concertación y una serie de mesas técnicas,² dejando la conducción del proceso al Centro de Análisis y Resolución de Conflictos de la PUCP. Paralelamente se crea un equipo de trabajo de promoción y ayuda social en las zonas aledañas al proyecto, en el ámbito de la comunidad de Segunda y Cajas. Este mecanismo de concertación desde arriba no resultó exitoso, reemplazándose la estrategia de concertación por otra de visibilización y enfrentamiento, sustentada en la continuación de pequeñas acciones de desarrollo local, la creación de comités proclives a la empresa, la generación de un programa radial y el seguimiento de juicios penales a los responsables

2. Tomando directamente el modelo de los grupos de apoyo a la oposición al proyecto minero de Tambogrande, pero aplicándolos al propósito inverso.

de las movilizaciones y la hostilización a las actividades del FDSFN; todo ello generó un incremento en las micro hostilidades cotidianas entre comuneros pro y antimina. Posteriormente, ante el fracaso de esta estrategia, se conforma un nuevo equipo gerencial y de relaciones comunitarias, se hace un mea culpa y se inicia una estrategia de relacionamiento directo con autoridades y comuneros, sobre la base de una actitud más dialogante con la población. Finalmente, tras el proceso de venta del 50% de las acciones de la compañía, se desactiva el equipo de relaciones comunitarias.

En cambio, Compañía Minera Antamina se presenta como ejemplo de preocupación por el tema de las relaciones comunitarias. En sus primeros años implementó una estrategia fundada en la explicación de los potenciales beneficios económicos del proyecto, así como de las obras de infraestructura que ello supondría, incluyendo en particular la construcción de la carretera Recuay-Callejón de Conchucos. Es recién a partir de los problemas generados desde el reasentamiento de los pastores que se crea la oficina de relaciones comunitarias. Sin embargo, la ausencia de un correlato entre el discurso de una política moderna de relaciones comunitarias y la práctica de esta ha generado desconfianza, de modo que la estrategia de solución de conflictos parecería consistir en desgastar a la oposición. Esta estrategia resultó exitosa en Huarmey, donde la empresa logró neutralizar el Frente de Defensa y promover la formación de organizaciones más proclives a ella.

BHP Billiton marca un cambio en su estrategia de relacionamiento a partir del proceso de diálogo instituido en 2001. Antes de ello, su política era bastante tradicional, basada en una relación paternalista, asistencialista y de provisión de algunas pequeñas acciones para con las comunidades locales. Tras el establecimiento del proceso de diálogo es que se establece un nuevo tipo de acuerdo negociado y concertado, que da lugar al convenio marco con el municipio de Espinar y al convenio con las comunidades de la cuenca del río Salado. Posteriormente, la empresa busca institucionalizar este tipo de enfoque desde una estrategia de responsabilidad social y es inscrita como tal en los anuarios internacionales de la empresa.³ Esta estrategia parece más

3. BHP Billiton, Annual Report 2006 (www.bhpbilliton.com/bbContentRepository/20061012146404/bhpbreview2006.pdf).

apropiada para el establecimiento de una política de buena vecindad y de fortalecimiento de vínculos con la población en situaciones no conflictivas. Un tema no resuelto es la debilidad representativa de las comunidades; por ahora, sin la presencia de actores externos, como Oxfam América y CooperAcción, no parece asegurada la continuidad de la Mesa de Diálogo.

El ingreso de Xstrata a la zona de Cotabambas y Grau se viene desarrollando en el marco de una política explícita y estratégica de responsabilidad social, para lo cual se viene implementando un Programa de Involucramiento Social (PIS) que tiene como objetivo "promover en coordinación con el Estado, la Sociedad Civil y la Cooperación Técnica Internacional, iniciativas conducentes al desarrollo económico, social y cultural de las comunidades campesinas ubicadas en el ámbito de influencia del proyecto minero Las Bambas", que a su vez se descompone en seis objetivos específicos.⁴ Hasta el momento, la empresa ha mostrado disposición para el diálogo con la población y ha desarrollado un estudio sociodemográfico de la provincia y un conjunto de iniciativas que son la base de su estrategia de intervención.

Minera Yanacocha, en sus más de quince años de actividad en Cajamarca, exhibe una serie de estrategias de relacionamiento y resolución de conflictos con las comunidades circundantes que combina la búsqueda del establecimiento de un cinturón de seguridad –cons trayendo buenas relaciones con sus vecinos próximos⁵– con tareas de responsabilidad social y promoción del desarrollo con organizaciones rurales y urbanas, a lo que aparentemente se suman acciones

4. Son los siguientes: "a) Mejorar la salud y nutrición incrementando la disponibilidad de alimentos, centrando la atención en niños y jóvenes; b) Proveer de la infraestructura productiva agropecuaria y artesanal, a través de la investigación y transferencia de tecnología; c) Fortalecer la institucional local tomando como referencia las organizaciones de base; d) Mejorar la educación escolar y ejecutar cursos de capacitación orientados a adultos, jóvenes y niños; e) Generar ingresos a través de la capacitación empresarial, cadenas productivas y gestión artesanal, y f) Llevar a cabo donaciones, que contribuyan a solucionar problemas urgentes". Tomado de Xstrata Copper, Programa de Involucramiento Social. Version final. Período 2006-2008.

5. Estrategia que se inicia con el proyecto Prosay, implementado por CARE Cajamarca y que continúa por medio del trabajo directo de la oficina de relaciones comunitarias de Yanacocha y posteriormente por intermedio de la Asociación Los Andes.

Cuadro 9
ESTRATEGIAS DE RELACIONES COMUNITARIAS

	ESTRATEGIA DE ENTRADA	ESTRATEGIA DE RELACIONAMIENTO	TRANSPARENCIA	INSTANCIAS GENERADAS
Tambogrande	Sin estrategia	Ganarse a población afectada	Poca	
Majaz	Con gobierno regional	Mesa de Concertación. Relaciones comunitarias	Media	
Yanacocha	Sin estrategia	Varias	Poca	Mesas, Fundación Yanacocha, Asociación Los Andes
Antamina	Comunicaciones	Responsabilidad Social	Media-alta	Asociación Ancash
Tintaya	Sin estrategia	Responsabilidad social	Media	
Las Bambas	Estado	Responsabilidad social	Media	

de control, enfrentamiento e incluso hostigamiento frente a grupos opositores. Pareciera que las relaciones entre la empresa y la sociedad circundante se desarrollan bajo un campo de tensiones internas a la empresa, entre un extremo más solidario y con un énfasis en la responsabilidad social y otro extremo más controlista y con énfasis en la seguridad de las operaciones de la empresa. En cualquiera de los dos casos domina una actitud pragmática de relación con la población, que se traduce en una larga lista de convenios y acciones de apoyo a ella⁶ por un lado y acciones de “control” por el otro. En cualquier caso,

6. La Asociación Los Andes de Cajamarca viene implementando una serie de proyectos que buscan promover el microdesarrollo articulando espacios rurales y urbanos (aunque con mayor énfasis en lo urbano): Centro de Innovación Tecnológica de Joyería (dirigido a artesanos en joyería), Desarrollo de Proveedores

existe una clara intención de agregar esfuerzos y generar efectos acumulativos, con la finalidad de asignar eficientemente sus recursos en el desarrollo local, para lo que se han desarrollado una serie de foros y encuentros de planeamiento y oportunidades regionales, pero fuera de los marcos institucionales existentes en la región. MY muestra con cierta claridad que sus dos grandes líneas estratégicas (promoción y seguridad) corresponden la primera al trabajo para situaciones de buena vecindad sin estallidos conflictivos, en tanto que la segunda se reserva como reacción y recurso frente a las situaciones tensionales y conflictivas.

Un balance sobre las estrategias implementadas por las empresas para el control y motivación de conflictos muestra así la aplicación de cinco estrategias básicas:

1. Ganarse a la población desde un enfoque tradicional: a partir de la dotación de pequeñas obras públicas a manera de “compensación” o para ganar la buena voluntad y tranquilizar a los “nativos”.
2. Ganarse a la población desde una política de responsabilidad social corporativa: involucramiento en el espacio y los procesos de desarrollo local, buscando convertirse en un actor institucional en dicho proceso.
3. Negociar y acordar con la población: resolver las diferencias y disputas por la vía de la negociación y el establecimiento de convenios y compromisos mutuos, habitualmente con intervención de uno o más intermediarios; se trata de una estrategia perfectamente compatible con las dos anteriores.
4. Controlar el espacio local: una estrategia de seguridad basada en el manejo de información y eventualmente de instituciones y personas, con la pretensión de minimizar la crítica, la protesta y el estallido de conflictos.
5. Recurrir a la fuerza pública y no pública: protección, salvaguarda de bienes y contraposición frente a la movilización, la protesta o la agresión.

Locales (destinado a empresas proveedoras de bienes y servicios en Cajamarca), Tecnificación de la Producción del Cuy como Alternativa Rentable (para pequeños criadores), etc.

Los actores locales

Las comunidades locales son ciertamente uno de los principales actores en los conflictos mineros. Son ellas las más afectadas por los cambios introducidos por la explotación minera, que indefectiblemente modifica en grados diversos sus modos tradicionales de vida, en la mayor parte de los casos no vinculados a las actividades extractivas.

Dentro del conjunto de actores presentes, destacan por su participación en los conflictos con empresas mineras cuatro categorías de organizaciones bajo las cuales es posible clasificar y entender la dinámica y el desarrollo de los conflictos mineros y sus desenlaces: 1. las comunidades locales organizadas, 2. las rondas campesinas, 3. los municipios y 4. los frentes de defensa.

Las comunidades organizadas: activismo, movilización y negociación

Los actores más locales y más próximos a las operaciones o proyectos de operación mineras son habitualmente pobladores rurales dedicados a actividades agropecuarias y derivadas, que se organizan en diversas instancias de pobladores y productores.

La organización más frecuente es la comunidad campesina, que encontramos en todos los casos analizados, con excepción del escenario de Yanacocha. Ante los conflictos mineros, dependiendo de los casos, las comunidades campesinas son en general actores con capacidad de movilización y protesta pero abiertos a la negociación posterior y eventualmente al establecimiento de convenios con las empresas mineras.

El caso más destacado de negociación es el de las comunidades de la cuenca del río Salado, en Tintaya (Tintaya Marquiri, Alto Huanacáné, Huano Huano, Alto Huarca y otras), que tras ser expropiadas y luego vender tierras en 1996, reclaman y luego participan en la Mesa de Diálogo interinstitucional desde 2002. Otro caso de comunidades negociadoras es el de las comunidades de Ignacio Távara y Locuto, en proximidad de Tambogrande, que establecen un convenio con la empresa minera a cambio de algunos insumos y una oferta laboral, por el que se generan tensiones con otros sectores de la población, terminándose por elegir, en los últimos años del conflicto, directivas

con posiciones cercanas al Frente de Defensa y contra la actividad minera.

En cambio, las comunidades cercanas a Antamina, a Tintaya y también a Las Bambas han protagonizado movilizaciones, protestas y reclamos contra las actividades mineras, pero también han desarrollado negociaciones y han establecido acuerdos sobre ventas de tierras y reubicación, prestación de servicios, empleo y sobre todo obras de desarrollo e inversión dentro del territorio comunal. Las comunidades cercanas a Antamina (Huaripampa y Carhuayoc) han perdido parte de sus tierras, pero ciertamente se benefician de la presencia de la empresa, tanto por las obras de infraestructura que se desarrollan como por el alquiler de servicios a la empresa. Las comunidades de la cuenca del Ccanipía (Huisa, Huisa Collana, Huarca, Antacollama y Suirocama), excluidas del acuerdo entre Tintaya y las comunidades del río Salado, se movilizaron contra la empresa protestando por la cancha de relaves construida sobre sus terrenos, pero luego negociaron una compensación con la empresa. Algo semejante viene ocurriendo en el escenario de Las Bambas, en donde existen más de cuarenta comunidades campesinas y en donde comunidades como Huaylluyoc, Upina y Quehuira apoyan decididamente el proceso, en tanto que el resto, que considera que se ha decidido sin consultarles y tienen dudas sobre posibles impactos ambientales y procesos de reubicación –de ahí su participación en movilizaciones y protestas–, están a la búsqueda de información, pero igualmente consideran el proceso difícil de revertir, por lo que esperan poder negociar con la empresa en condiciones favorables.

El caso de Majaz muestra la evolución de la posición de las comunidades desde una actitud por lo menos dialogante en los inicios de la explotación a posturas de radicalidad contra el proyecto minero en el desarrollo del conflicto, para lo que las comunidades de Segunda y Cajas y Yanta eligieron presidentes ronderos con posiciones claras de defensa del territorio comunal. Parte de las dificultades de la empresa provienen del hecho de no haber podido contar con los permisos de las asambleas comunales. Sin embargo, el mismo caso muestra también la existencia de intereses y posiciones diversas entre los comuneros, pues buena parte de los pobladores en proximidad del campamento de exploración han consentido trabajar para la empresa y aceptar pequeñas obras de infraestructura y algunas pasantías y capacitaciones,

e incluso han generado, a instancias de la empresa, comités de “desarrollo y medio ambiente”, concitando la animadversión y represalias de parte de la dirigencia comunal. Asimismo, otras comunidades de los alrededores, como Quispampa y Sargento Segundo, se debaten entre las posiciones pro y antimina, lo que ha significado en algún caso la destitución de una directiva comunal.

Algo semejante sucede en el entorno de las operaciones de Minera Yanacocha, en donde las principales organizaciones no son comunidades campesinas, sino juntas de regantes (como en La Encañada), tenientes gobernadores y alcaldes de centros poblados menores, entre los que se encuentra tanto oposición cerrada a las operaciones de la empresa (como en Huambocancha Alto) como también una actitud hacia la negociación.

Rondas y federaciones campesinas: en la punta de lanza del conflicto

Más activas en el desarrollo de los conflictos que las organizaciones territoriales de base son las organizaciones de defensa campesina y las federaciones y gremios representativos. Estas tienen por lo general un comportamiento protagónico en el desarrollo de los estallidos de los conflictos, encabezando y convocando a movilizaciones y otras acciones de fuerza, y eventualmente organizando la defensa o el enfrentamiento entre la policía y la fuerza de seguridad de las empresas y la población organizada en protesta. Los casos analizados muestran dos grandes tipos de actores en esta categoría: en el norte (Yanacocha y Majaz) las rondas campesinas, y en el sur (Tintaya y Las Bambas) las federaciones provinciales campesinas y coordinadoras regionales.

La organización rondera en el norte está conformada por un conglomerado de gremios y centrales campesinas y no campesinas, que articulan de manera compleja los comités de rondas, de bases más bien locales. En el caso de Cajamarca, las rondas se organizan en tres grupos de acción: un conjunto de bases ronderas agrupadas bajo la Federación Provincial de Rondas Campesinas de Cajamarca, que históricamente ha estado vinculada con el PCP Patria Roja y que mantiene vínculos con los sindicatos locales (en particular el de trabajadores de Minera Yanacocha), por lo general en oposición a la actividad minera aunque sin mucho impacto en el ámbito local. Hay un segundo grupo

vinculado a la Coordinadora de Rondas Campesinas del Norte del Perú y a la Federación de Rondas Campesinas Femeninas del Norte del Perú (FEROCAFENOP), que han tenido una participación importante y confrontacional en la década pasada, mostrando actualmente una posición más conciliatoria y negociadora, como lo muestra su participación en la mesa de la CAO. Finalmente, existen rondas desarticuladas y sin inclinación definida. En general, aunque las rondas de Cajamarca son importantes a nivel del departamento, muestran una organización fragmentada y más bien débil con relación al conflicto entre las comunidades locales y Minera Yanacocha.

Las rondas de Piura muestran en cambio una fuerte cohesión y exhiben una posición militantemente contraria a las operaciones de Minera Majaz. Sin embargo, en su organización se encuentran al menos tres bases con historias paralelas y posiciones semejantes, pero no necesariamente unitarias en sus posiciones políticas: las rondas de la comunidad de Yanta (y aparentemente también algunas de Pacaipampa), vinculadas fuertemente con la central de Hualcuy y la Federación de Comunidades de Ayabaca; las rondas de Segunda y Cajas, vinculadas a la Federación Provincial de Rondas Campesinas de Huancabamba y al Comité Ejecutivo Provincial, con lazos con las rondas de Cajamarca; y las rondas campesinas de Jaén, más vinculadas al área de Cajamarca y sindicadas de ser próximas a Patria Roja. Aunque existe un acercamiento entre las bases de Huancabamba y las de Jaén, se hallan más distantes de las de Ayabaca. En cualquier caso, en el desarrollo del conflicto, las rondas de las dos provincias piuranas han cumplido un rol fundamental en la movilización de la oposición, cooptando las asambleas, colocando presidentes “ronderos” en las dos comunidades involucradas, movilizándolo a la población a las movilizaciones bajo pena de castigo y multa, controlando el tránsito e impidiendo el desplazamiento de personal vinculado a la empresa. Son ciertamente las rondas las que garantizan la movilización masiva de oposición en el ámbito del conflicto.

En los ámbitos del sur andino, las federaciones campesinas cumplen un rol articulador de las comunidades campesinas y otras organizaciones de base. En Tintaya, la Federación Unificada de Campesinos de Espinar (FUCAE), fundada en 1980, afiliada a la Federación de Comunidades Campesinas de Cusco (FDCC) y a la Confederación Campesina del Perú (CCP), cuenta con una larga trayectoria de luchas y

reivindicaciones campesinas, aunque actualmente se encuentra bastante debilitada. Sin embargo, ha tenido una participación sostenida en las protestas contra la empresa minera y varios de sus dirigentes ocuparon cargos nacionales en los orígenes de la CONACAMI y en la formación de su coordinadora regional.

De manera semejante, las federaciones campesinas provinciales de Cotabambas y Grau –y también las de Haquira y la Federación Agraria de Apurímac– han encabezado manifestaciones para reclamar transparencia en el manejo del fideicomiso y el retiro de ProInversión. En el desarrollo de los conflictos, las federaciones han cumplido un rol de enlace y movilización,⁷ pero hasta el momento no han sido capaces de aglutinar intereses más allá de la protesta y proponer alternativas.

Un rol similar al de las federaciones del sur andino ha sido desarrollado por el Sindicato de Pescadores de Huarmey, muy activo al comienzo y luego debilitado y aislado, siendo reemplazado por otras organizaciones. Es de señalar también que en los casos de Yanacocha y Antamina-San Marcos, las federaciones campesinas y otros grupos gremiales no han cumplido un rol importante en el desarrollo del estallido del conflicto y tampoco en su desenlace.

Las organizaciones gremiales y corporativas de segundo grado tienen entonces tres tipos de funciones posibles en el desarrollo de los conflictos: la primera es la organización del descontento, desarrollando ciertas acciones de circulación de información, aunque de manera limitada; la segunda se refiere a la capacidad de organización, convocatoria y eventualmente coerción o convencimiento a sus bases para la movilización en actos de protesta o de abierto enfrentamiento; la tercera función refiere a su capacidad de constituir vínculos hacia fuera, conectándose con movimientos de carácter gremial nacional, como la conexión con CONACAMI en el caso de Tintaya, o la posibilidad de establecer alianzas regionales con la federación de campesinos de Apurímac, o la conexión rondera en el caso de los conflictos de Majaz.

7. Es de señalar que otros grupos de segundo grado, semejantes a las federaciones, han tenido posiciones menos confrontacionales en el conflicto, particularmente en el caso de Tambogrande, en donde la Junta de Usuarios de San Lorenzo tuvo más bien una actitud de acercamiento a la empresa minera, a diferencia de la Asociación de Colonos de la Irrigación San Lorenzo, con una posición contraria y enfrentada a la Junta de Regantes.

Sobre esta tercera función del accionar de las federaciones y organizaciones similares, se ha señalado en algunos análisis y comunicados la conexión con partidos políticos de izquierda o la existencia de intereses políticos tras los conflictos mineros, sindicándose particularmente la presencia de Patria Roja en el caso de Majaz. Al respecto, ciertamente existe en las federaciones de todas las zonas estudiadas un “discurso” y hasta vinculaciones con personalidades y partidos políticos de izquierda –particularmente con Patria Roja, pero también antiguamente con el PUM–, y aunque en efecto existen documentos que señalan la relación y el interés de los partidos políticos en el desarrollo de los conflictos, aparentemente no son estos los que están en el origen del conflicto, sino a la inversa: los partidos tratan más bien de aprovechar el conflicto, sumándose a él. No son los activistas o partidos políticos los que generan el conflicto, sino que estos se suman a ellos porque son coherentes con su propio ideario y estrategias políticas o porque buscan aprovecharlos convirtiendo la movilización y la protesta en capital político.

De la misma manera, el enfrentamiento y la oposición a los proyectos mineros resultan funcionales al sostenimiento local y provincial de las federaciones, organizaciones y gremios campesinos, pues les permite reactivar sus redes, construir legitimidad y eventualmente hasta conseguir financiamiento con el resultado final de colocar a sus líderes y gremios en la escena pública local, y eventualmente también aspirar a ocupar un cargo municipal por la vía electoral. Ello ha sido particularmente el caso de las rondas de Huancabamba y de algunos de sus dirigentes, que tras estar cuestionados por las bases, a raíz del conflicto renuevan su preeminencia en la dirección de las organizaciones.

Los municipios: entre la oposición y la negociación

El rol de los municipios es cambiante a lo largo de los conflictos y varía de uno a otro caso entre las dos posiciones extremas posibles: la negociación y eventualmente la convivencia con los proyectos mineros y la oposición cerrada a ellos. Sin embargo, dentro de esta variabilidad existen regularidades sobre el comportamiento de los municipios en los conflictos, tanto en las posiciones que adoptan en los estallidos de los conflictos como en las estrategias que ponen en juego en el marco de la presencia de las operaciones mineras en sus jurisdicciones.

Las posiciones más radicales en contra de los proyectos mineros corresponden a los municipios provinciales de San Ignacio y Ayabaca, en el caso Majaz.⁸ Ambos municipios,⁹ desde sus alcaldes hasta sus regidores, se han manifestado contra el proyecto desde los inicios de las reuniones de divulgación, en 2003. El de Ayabaca llegó incluso a sabotear una reunión de la mesa de concertación propiciada por el gobierno regional que se desarrolló en Ayabaca, en 2005. Una posición semejante adoptó Francisco Ojeda, de Tambogrande, quien fuera elegido alcalde tras ocupar el puesto de presidente del Frente de Defensa del Valle de San Lorenzo y Tambogrande (FDVSLT) y luego de la consulta popular, orientando las acciones del municipio, hasta entonces ambiguas frente a la empresa minera, a una abierta oposición. Estas posiciones contra la explotación minera se traducen en la participación activa en acciones de oposición que van desde declaraciones públicas hasta el sostenimiento y aporte para las marchas y movilizaciones, la participación activa en o con los frentes opositores y la promulgación de decretos y ordenanzas que prohíben o limitan la actividad minera en sus municipios (en Ayabaca, el municipio anunció que se negaría a otorgar licencia municipal de funcionamiento a la oficina de Monterrico Metals).

Algunos otros municipios se colocan también en la oposición, pero no tan sostenidamente como los mencionados líneas arriba, generando tanto acciones de abierta oposición y sostén a movilizaciones y acciones contra los proyectos mineros, como estableciendo puentes de diálogo y eventualmente recibiendo algunos apoyos de las empresas. Es el caso del municipio de Huancabamba, cuyo alcalde¹⁰

8. Aparentemente, el municipio de Pacaipampa tiene una posición semejante a la de los dos mencionados.

9. El alcalde de San Ignacio, Carlos Martínez, fue recientemente reelegido y tiene una postura abiertamente ecologista, y busca darle dicho carácter a su provincia. Preside el FDSFN en oposición al proyecto minero. En Ayabaca, la oposición fue más cerrada durante el gobierno de Práxedes Llacsahuanga, elegido por Somos Perú, pero con fuerte apoyo de bases campesinas; apoyó decidida y pecuniariamente la oposición al proyecto Majaz. Su sucesor, Humberto Marchena, elegido por el movimiento local Alternativa Campesina, ha llegado a entablar conversaciones con personal de relaciones comunitarias de Monterrico Metals, pero oficialmente se mantiene en contra del proyecto.

10. A diferencia del alcalde, algunos regidores han sido constantemente de oposición al proyecto Río Blanco, participando activamente en actividades contra este.

ha oscilado entre la oposición –emitió una ordenanza municipal que declaraba la intangibilidad de los bosques de Carmen de la Frontera– y la negociación. El municipio de Cajamarca fue de oposición durante el período de Hoyos Rubio (1999-2002), luego se produjo un acercamiento con Luis Horna, del APRA, quien buscaba mantener buenas relaciones y obtener beneficios de Minera Yanacocha, pero luego se vio forzado a colocarse en oposición a raíz del caso del cerro Quilish, en el que promulgó también una ordenanza de intangibilidad.

Del otro lado del espectro se ubican los municipios que más bien tienden a establecer puentes con las empresas, buscando beneficiarse de los proyectos mineros en su jurisdicción. Así, los municipios de Grau y Cotabambas, en Las Bambas, firmaron la declaración de Chalhuanhuacho¹¹ a favor de la inversión minera con desarrollo y un acuerdo de consolidación de avances en 2004. Esta posición general a favor, a condición de recibir beneficios de la actividad minera, no impide eventuales acciones de vigilancia, crítica e incluso de oposición, aunque por lo general contra las modalidades y agentes encargados de las operaciones y no contra la explotación minera en sí; es el caso de las movilizaciones contra ProInversión por la administración del fideicomiso en Las Bambas. Un caso semejante fue la posición de la alcaldía de Tambogrande antes de la gestión de Francisco Ojeda: su antecesor, Alfredo Rengifo, estuvo más bien a favor de la empresa Manhattan. Una variante de esta posición es la del gobierno municipal de Espinar,¹² que ante la inevitabilidad de la presencia de la empresa minera, si bien era crítico a la actividad y a las políticas de la empresa, estuvo abierto a la negociación e impulsó la mesa de diálogo con las comunidades.

Los casos y acciones reseñados muestran que las municipalidades pondrían en juego tres estrategias frente a los proyectos mineros y los conflictos. La primera estrategia es la no negociación. Se sustenta en la existencia o formulación de proyectos alternativos a la actividad minera, dependiendo de la vocación productiva tradicional o desde una óptica de la conservación de recursos, que lleva a la generación

11. Es de señalar que el alcalde de Chalhuanhuacho, Zenobio Maldonado, fue vacado por atentar contra la fe pública. Su reemplazo fue Luis Sumaloaga.

12. Fueron alcaldes en el período Oscar Mollohuanca, del movimiento Minka (1999-2002), y Luis Álvarez Salcedo, del partido aprista (2003-2006).

de fricciones, disensos y que constituye conflictos significativos y conlleva a estallidos de conflictos en los ámbitos locales. Esta estrategia se construye sobre el cierre de alternativas de negociación, la construcción de normatividad que limita o impide la actividad minera y eventualmente la participación en el sabotaje de los procedimientos administrativos de aprobación de proyectos (audiencias públicas y EIA) y el establecimiento de puentes de diálogo con agentes en la misma posición o con el Estado para lograr el retiro de la actividad minera, negándose la alternativa de negociación con las empresas.

La segunda estrategia es la búsqueda de participación adicional en los beneficios económicos de la actividad minera. Dado que los municipios son receptores del canon, la estrategia de participación económica consiste en vincularse negociadamente con las empresas, con la finalidad de asegurar proyectos, ingresos o beneficios para la población local, adicionales a los otorgados por la vía del canon. Se manifiesta en la negociación pre o post estallido de conflicto y se busca el establecimiento y la firma de acuerdos y convenios.

La tercera estrategia es el cálculo político. Consiste en el mantenimiento de una posición ambigua –aun cuando se presente abierta a la actividad minera o en contra de ella– por lo general amparada en la defensa y salvaguarda de los “intereses de la población”, por lo cual, los consejos se mantienen expectantes al desarrollo de los acontecimientos, dando su apoyo a una u otra posición dependiendo de su cálculo del desenlace.

Los casos analizados muestran que la posición sostenida y decidida de los gobiernos municipales en las acciones de oposición a los proyectos mineros se correlaciona con un desenlace favorable, por lo que aun si no se trata del actor más significativo en el ámbito local, y aun cuando no tiene una fuerte capacidad de movilización, suma de manera significativa en la oposición local.

Los frentes: articulación de la protesta y los desafíos de la negociación

Más que las comunidades o las federaciones o las rondas, la forma de organización más activa y casi omnipresente en los conflictos mineros es el frente de defensa, que encontramos en todos los casos, menos en Las Bambas, aunque con diverso nivel de desarrollo, actividad y éxito. Bajo el mismo sello de contestación y oposición, los frentes

observados en los casos de nuestro análisis podrían ser agrupados en tres grupos: los opositores radicales (Tambogrande y Majaz), los pronegociadores (Tintaya y Huarmey, y quizás Las Bambas) y los opositores sin convocatoria (Yanacocha y San Marcos).

El más notorio y exitoso es sin duda el Frente de Defensa del Valle de San Lorenzo y Tambogrande (FDVSLT), creado en 1999. Tiene como antecedentes al Frente de Defensa y Desarrollo de Tambogrande (FREDICET), creado en 1981, y al Frente de Lucha de los Intereses de Tambogrande (FRELIT), de 1990, creados ambos para organizar la protesta contra las actividades mineras en la región. Cada versión del frente fue diferente: tras un comienzo más bien urbano (FREDICET), se genera uno más bien rural (FRELIT), culminando el proceso con un frente más territorial, regional y global (FDVSLT).

El FDVSLT estuvo originalmente conformado por colonos de Tambogrande, agricultores del valle de los Incas y Malingas, por comités urbanos cívicos y de apoyo y por algunos dirigentes de asentamientos humanos y del mercado. Luego se integrarían gremios y organizaciones como el SUTEP y el Movimiento Caseríos Unidos. El Frente fue apoyado por la parroquia de Tambogrande y por algunos regidores del municipio. En su interior coexistían dos facciones: una mayoritaria que conformaba el núcleo dirigente (conducida por Francisco Ojeda e integrada por profesionales, maestros y personalidades con trayectoria e intereses políticos), y que contaba con el apoyo de la mayor parte de las bases; y otra, minoritaria, más política y radical, conducida por Nicolás Sandoval. Cabe señalar que las comunidades campesinas de la zona nunca formaron parte del Frente.

Desde su creación en 1999, la estrategia del Frente consistió en el enfrentamiento directo con la empresa, evitando cualquier intento de mediación. En un primer momento sus bases eran relativas y su capacidad de convocatoria muy limitada; circunstancia que se agrava en el año 2000, cuando se genera una fractura temporal. El Frente desarrolló una serie de acciones en contra de la actividad minera: charlas y talleres, eventos informativos y campañas publicitarias. Con el tiempo, concitan la adhesión de un número mayor de bases y el apoyo de una serie de organizaciones tanto en Piura como en Lima y en el exterior, logrando mayor legitimidad para la población local; el punto de quiebre fue el asalto y saqueo del campamento y el proceso de la consulta popular, tras la cual la mayor parte de la sociedad civil de Piura se alinea con el Frente y contra la explotación minera.

El Frente privilegió acciones de incidencia política y luego de la consulta popular; su estrategia se centró en el desarrollo de talleres informativos y audiencias públicas, así como en algunas movilizaciones en rechazo de las actividades de la empresa minera, siempre en el marco de la oposición a cualquier espacio de diálogo. Con posterioridad al retiro de la empresa minera, activistas del Frente han participado en las acciones en contra de Monterrico Metals, promotora del proyecto Majaz, y han continuado sus vínculos con CONACAMI.

El modelo de frente opositor generado en Tambogrande es replicado en el caso Majaz. Sin embargo, el Frente de Desarrollo Sostenible de la Frontera Norte (FDSFN), creado en septiembre de 2005, muestra marcadas diferencias con relación a su antecesor. La oposición al caso Majaz comienza generando dos pequeños frentes de defensa de carácter provincial en Ayabaca y Huancabamba (2004), constituidos con aval de los municipios provinciales y los movimientos ronderos. Presididos por maestros locales, nunca tuvieron vida orgánica, aunque sus presidentes participaron activamente en las movilizaciones y acciones de oposición a la empresa. Luego de la segunda marcha al campamento, en el marco de los ensayos de negociación con los representantes del Ministerio de Energía y Minas, se crea en Piura el FDSFN, conformado por una serie de representantes institucionales de las tres provincias involucradas en el conflicto. Integran el Frente los alcaldes provinciales de Jaén, Ayabaca y Huancabamba, los representantes de los frentes de defensa y los presidentes de las comunidades de Yanta y Segunda y Cajas. El Frente de la Frontera Norte recibe el apoyo y la asesoría del grupo de instituciones que colaboraron con el Frente de Tambogrande, que ahora conforman la Red Muqui. Se trata de un frente con reconocimiento y legitimidad desde las bases ronderas, aunque con poca comunicación entre las cabezas y estas; existe también cierta tensión en la conducción del Frente, cuyo liderazgo ha sido asumido por el alcalde de San Ignacio, relegando de alguna manera a los de Ayabaca y Huancabamba.¹³ La fortaleza del Frente está en la capacidad de movilización de sus bases ronderas, el apoyo y el soporte organizacional proporcionado por las redes nacionales (Red Muqui) y la capacidad para generar contactos globales (expresados en

13. En el intermedio, existió cierta tensión dentro del Frente, pues cuatro de sus integrantes compitieron por lograr las alcaldías provinciales en Ayabaca y Huancabamba.

la campaña europea y también en la participación en los foros globales de varios de sus integrantes).

Sus primeras acciones estuvieron orientadas a negociar con el Ministerio de Energía y Minas, constituyendo un Comité de Diálogo de corta duración, al mismo tiempo que emprendieron la organización de una serie de movilizaciones locales en Ayabaca y Huancabamba, solicitando la elaboración de una investigación sobre los incidentes de la segunda marcha y la legalidad de la actividad de Monterrico Metals en la zona. Tras los informes de la Defensoría del Pueblo, que señalaron vicio procesal en las autorizaciones a la empresa, la estrategia del Frente ha consistido en organizar una campaña legal y pública para lograr la revocatoria de los permisos de operación a Monterrico Metals, en paralelo a una campaña mediática y de incidencia en Europa y en particular en Gran Bretaña; en la última etapa, se organizó la consulta popular en Carmen de la Frontera, Ayabaca y Pacaipampa. La estrategia del FDSFN ha sido desde un comienzo hegemonizar la conducción de la oposición cerrada al proyecto, de manera semejante al último período del Frente de Tambogrande.

Los casos de Tintaya y Huarmey muestran un tipo de frente diferente. En ambos casos, se trata de grupos generados a partir de las organizaciones y gremios de la zona, que se congregan para protestar contra la actividad minera, que logran canalizar el descontento, articular organizaciones y movilizar a la población para implementar acciones de fuerzas (movilizaciones en Huarmey, movilización y ataque al campamento en Tintaya).

El Frente de Desarrollo y Defensa del Patrimonio de la Provincia de Huarmey se crea en 1999, con el objetivo de defender el "patrimonio" provincial. Reunía a las organizaciones más grandes y representativas de la provincia, estaba presidido por un representante del entonces poderoso Sindicato de Pescadores y contaba con el apoyo de dos ONG locales. Tras la renuncia de su presidente, se constituyó una dirección colegiada, con cinco miembros. La estrategia original del Frente fue reactiva hasta 2001, cuando se empieza a generar una estrategia confrontacional, buscando aliarse con otras redes, como CONACAMI, y con el municipio provincial, sin éxito en este caso. Las movilizaciones que promovieron tenían por objetivo equilibrar fuerzas y lograr un acuerdo ventajoso con la empresa y el Estado. Tras las movilizaciones de mayo y junio de 2001, se genera una negociación

tripartita, en la que la representación local fue reconocida al municipio provincial y no al Frente, cuyas propuestas fueron desestimadas. En 2003, el Frente se resquebraja por diferencias con uno de sus más importantes dirigentes, quien a su vez crea el Frente de Defensa de los Intereses de Huarney, que sería más activo en sus campañas contra Antamina y protagonizaría unas pocas protestas desde entonces. Luego de los éxitos iniciales de las movilizaciones de 2001, que abrieron las negociaciones con la CMA, los frentes han perdido convocatoria en el plano local.

En el caso Tintaya, el Frente Único de Defensa de los Intereses de Espinar (FUDIE), creado en marzo de 1988, agrupa a una serie de organizaciones rurales y urbanas de la provincia de Espinar. El FUDIE contribuyó a la incorporación de demandas mineras en el Plan Integral de Desarrollo de la provincia, que se concretaron en el convenio marco firmado por la empresa y el alcalde provincial. En mayo de 2005, conjuntamente con la FUCAE y una serie de organizaciones de jóvenes de la zona urbana, el Frente promueve una movilización para solicitar la reformulación del convenio marco, que terminaría con el asalto y toma del campamento de la empresa.

Finalmente, los frentes de Yanacocha y San Marcos aparecen como la expresión de protestas focalizadas y hasta personalizadas, dependientes del accionar de algunos individuos, apoyados por sus organizaciones, con limitada capacidad de convocatoria y movilización pero con cierta capacidad mediática, por su posición y trayectoria en las localidades. El Frente de Defensa de Cajamarca se crea a fines de los años noventa. Desde su fundación ha participado en movilizaciones contra Minera Yanacocha, siempre como parte de coaliciones y junto con otras organizaciones, impidiendo en algunos casos la radicalización de las protestas. Mantiene buenas relaciones con los dirigentes y líderes de las zonas afectadas por la presencia de la empresa minera.

Por su parte, el Frente de Defensa de San Marcos, creado en 2000, está integrado por un grupo de personalidades locales, sin representación institucional, formado por Glicerio Mauricio. Cuando Mauricio fue electo alcalde, el Frente dejó de funcionar, aunque formalmente no se ha disuelto.

En síntesis, la fortaleza de un frente de defensa está en su capacidad de convocatoria “no forzada” de la sociedad civil, o si se quiere, de su capacidad para aglutinar múltiples reclamos, descontentos

o simplemente el malestar de la población ante la actividad de las compañías mineras o del Estado, canalizándolos hacia la protesta y la movilización. Los frentes más exitosos son aquellos que han logrado articular personas e instituciones y que se constituyen como un conglomerado que integra tanto espacios rurales como urbanos, y que adicionalmente logran conectarse a redes externas nacionales e internacionales (como en Tambogrande, Majaz y Tintaya). Los menos exitosos son aquellos que se constituyen en grupos de personalidades y mantienen un carácter local y redes limitadas, y que, sobre todo, no gozan de legitimidad en el ámbito local.

La fortaleza de los frentes se halla en la confluencia de tres tipos de funciones: articulación interna y externa, movilización local y conexión internacional, y se halla más en su funcionamiento en el proceso del conflicto que en sus cualidades organizacionales internas.

Una primera paradoja de los frentes es su capacidad de movilización, a pesar de su debilidad organizacional; de cierta manera muestran que la coherencia interna no es necesaria para articular una movilización y oposición exitosa. La estrategia básica de un frente de defensa que aspira a una movilización exitosa parece resumirse en congregar esfuerzos locales y apoyos externos, generar corriente de opinión y "producir oposición" diversificada, con una base en la movilización, a la que se suman diversas acciones de corte mediático, legal y global.

Sin embargo, los casos estudiados muestran también la debilidad de los frentes para constituirse en interlocutores de un proceso de negociación. En los casos de Tintaya y Huarmey, la negociación entablada tras los estallidos de los conflictos ha involucrado a una serie de otros actores, eventualmente integrantes de los frentes, pero nunca a las dirigencias de estos. Una segunda paradoja de los frentes es su idoneidad para llevar una protesta a sus últimas consecuencias y lograr el cierre de la operación minera, y su incapacidad para conducir al conjunto de la sociedad civil a la negociación con las empresas y con el Estado.

Proyectos mineros en la micropolítica local

Los conflictos alrededor de las explotaciones mineras no se desarrollan en espacios políticos vacíos: se integran en procesos políticos

complejos y con sus propias dinámicas, que responden a la historia local y los procesos nacionales y regionales más amplios. La presencia de actividades mineras en un espacio local moviliza a los diversos agentes locales en el marco de posiciones preexistentes, al mismo tiempo que genera nuevas tensiones, modificando el campo de acción de la política local.

El análisis de lo que llamamos la micropolítica local¹⁴ busca dar cuenta de tres escenarios interrelacionados y al mismo tiempo distintos: 1. los ámbitos de la política comunal-familiar, 2. las tensiones entre espacios rurales y espacios urbanos, y 3. la política electoral municipal.

La micropolítica comunal y familiar constituye el primer peldaño de la política local. Se refiere a la serie de pequeñas o grandes disputas en las esferas públicas locales, y se inserta en el complejo entramado de relaciones interpersonales entre individuos y familias que conviven en una misma localidad.

En el caso Majaz, el conflicto minero se inscribe en la compleja lógica de construcción de posiciones y réditos políticos entre las rondas y las comunidades campesinas. Las comunidades campesinas de la zona remontan sus orígenes recientes unas a los procesos de reconocimiento de antiguas unidades de propietarios de origen colonial (como Segunda y Cajas) y otras al más reciente proceso de expropiación en el marco de la Reforma Agraria, que adjudicó la tierra a grupos campesinos que posteriormente se convertirían en comunidades (como Yanta). Las rondas, por su parte, tienen sus orígenes en dos procesos paralelos, consecuentes con la experiencia de Cajamarca (Huber 1995, Starn 1991), en el norte con centro en Hualcuy y en el sur en Huancacarpa Alto. En la última década, y tras los intentos de captación y control de parte del ejército peruano en el marco de la lucha antisubversiva, el accionar de las rondas decayó considerablemente. Con matices en cada una de las dos provincias involucradas, el conflicto minero ha permitido el resurgimiento de la actividad rondera, que está incidiendo en el posicionamiento, legitimidad y capacidad de movilización de las centrales (como la de Hualcuy,

14. El tópico ha sido desarrollado ampliamente en trabajos como los de Foucault (1993) y, sobre todo, Gledhill (2000).

de la que depende la ronda de Yanta), al mismo tiempo que genera un desplazamiento del poder campesino local, pues el auge de la central de Cajas Shapaya (en la comunidad de Segunda y Cajas) le permite reemplazar en el liderazgo local a la central de Huancacarpa, originalmente la más importante. El auge de las rondas ha producido además un desplazamiento en el liderazgo campesino local, que se observa en las elecciones de los últimos tres años en las presidencias de las comunidades y en la federación de comunidades campesinas de Ayabaca, cuyos cargos han sido ocupados por dirigentes ronderos; estos cambios han generado conflictos internos en comunidades como la de Quispampa,¹⁵ cuya dirigencia no rondera y no abiertamente en contra del proyecto minero fue desplazada por otra que adscribe la posición campesina mayoritaria. En el proceso, los líderes ronderos provinciales han reforzado y legitimado su posición ante sus bases y en el escenario regional y nacional del movimiento campesino y político de la izquierda peruana.

En Tintaya, el conflicto y las movilizaciones mineras se insertan en las diferentes posiciones entre las comunidades de la cuenca del río Salado (en donde se encuentra la mina) y la cuenca del Ccanipía, en la que se encuentra una de las canchas de relaves y la ciudad de Yauri, el centro del poder local.

Las movilizaciones de 2005, tras la firma del convenio marco con el municipio de Espinar y el acuerdo con las comunidades del río Salado, se explican en parte por la exclusión en ambos acuerdos de las comunidades de la cuenca del Ccanipía. Las reivindicaciones de las comunidades y el descontento de otros sectores excluidos es utilizado por las dos federaciones de Espinar (la FUDIE y la FUCAE) para movilizar a la población y reposicionarse en la esfera política local.

El caso Antamina (San Marcos) ilustra una dimensión diferente de las tensiones locales marcadas por conflictos interfamiliares entre notables del distrito más que entre campesinos. Según Salas (2002), la

15. El conflicto ha generado también un desplazamiento en el liderazgo comunal local, tradicionalmente encabezado por dirigentes de Quispampa, quienes han tenido que ceder la iniciativa a los de Segunda y Cajas. Ambas comunidades se cuentan entre las más antiguas, extensas y pobladas de la sierra de Piura. Ambas han sido parcialidades coloniales con cargo en el cabildo de indios de Huancabamba y han obtenido su reconocimiento comunal en la primera mitad del siglo XX: Quispampa en 1944 y Segunda y Cajas en 1949.

historia política de largo plazo de la zona está construida desde el enfrentamiento entre dos facciones de familias cuyo poder se remonta a la conformación de haciendas en épocas anteriores a la Reforma Agraria, que se alternaban en el control del municipio y los cargos públicos. La llegada de la CMA cataliza el enfrentamiento, constituyéndose una facción a favor (inicialmente desde el municipio) y otra en contra (creando el Frente de Defensa). Aunque las posiciones relativas se han ido invirtiendo a lo largo del proceso, resulta claro que la oposición a la empresa transita por los cortes sociales y políticos preexistentes. Sin embargo, es posible que la presencia de la CMA minimice a la larga el peso de la tensión entre las familias en el ámbito local, generando la formación de nuevos liderazgos, desde individuos y grupos de otra extracción social –como el presidente de la comunidad de Cahuayoc, que llegó a postular a la alcaldía en las elecciones de 2002–, desplazando a las familias tradicionales o, al menos, colocándose en su nivel.

Un segundo grupo de tensiones que explican parte del desarrollo de los estallidos de los conflictos mineros es la pugna entre las poblaciones e intereses de los espacios urbanos y los de sus entornos rurales. Esta tensión se manifiesta fuertemente en dos sentidos diametralmente opuestos. Por un lado, expresa la división de la política y las posiciones de los actores locales, generando en varios de los casos posiciones contrapuestas ante la actividad minera que se expresan en activismo antiminero, pasividad y eventualmente soporte y apoyo a las empresas. Así, por ejemplo, en Tambogrande, en algún momento, se alinearon de un lado las comunidades campesinas (en convenio con la empresa minera) y del otro los habitantes del pueblo (que incluía a los colonos del valle). En Yanacocha, buena parte de la oposición viene de algunos caseríos en los alrededores del yacimiento minero, como Huambocancha Alto, mientras en la ciudad las posiciones son mucho más variadas y eventualmente divergentes. Hemos señalado ya que en el caso Tintaya se constituyeron facciones rurales y urbanas. En los estallidos de conflictos, es de señalar que las movilizaciones más exitosas, masivas y sostenidas son precisamente aquellas que logran superar las tensiones y diferencias entre ámbitos rurales y urbanos, movilizando a organizaciones y agentes de ambos ámbitos, como sucedió efectivamente en los tres casos señalados líneas arriba: Tambogrande, Yanacocha (caso Quilish) y Tintaya (movilización al campamento, 2005).

El tercer tema que vincula la política local a los conflictos mineros refiere a las disputas y procesos políticos electorales para acceder a los municipios provinciales y distritales. No sólo porque la presencia de la actividad minera se convierte en un tema de campaña política local, sino porque las actuaciones y desempeños en los conflictos suscitados alrededor de esta colocan a sus agentes en posiciones expectantes como para intentar una candidatura al municipio como alcalde o regidor y eventualmente contribuyen a su triunfo o derrota. No hay caso en el que esto no ocurra en mayor o menor medida. Los tres frentes de defensa creados en Tambogrande han contribuido a la carrera política de sus integrantes en el ámbito del distrito: Francisco Celi, fundador del FREDICET en 1981, fue alcalde entre 1987 y 1999, y César Crisanto (miembro del frente y militante de Patria Roja) sería más tarde alcalde por tres períodos (1984-1986, 1993-1995 y 1996-1998); el FRELIT estuvo liderado y coordinado por el alcalde distrital por Izquierda Unida, Manuel Reyes (1990-1992). El caso más reciente y directamente vinculado al período analizado es el de Francisco Ojeda, quien logró ganar la alcaldía (para el período 2003-2006) tras su participación y conducción del FDVSLT.

Por su parte, el conflicto de Majaz estuvo presente al menos en las campañas electorales de tres provincias (Ayabaca, Huancabamba y San Ignacio) y un distrito (Carmen de la Frontera y probablemente también en Pacaipampa), enfrentándose electoralmente tanto en Huancabamba como en Ayabaca varios miembros representantes del FDSFN.

En el caso Tintaya, Oscar Mollehuanca, antiguo militante del PUM, con vinculaciones con la Federación Departamental de Campesinos del Cusco y asesor de la FUCAE, construye alianzas locales y se articula al movimiento Minka, accediendo a la alcaldía hacia finales de los años noventa. En cambio, Hilda Huamán, asesora del FUDIE, ha intentado candidatear al municipio, liderando un movimiento político y haciéndole competencia al grupo del anterior alcalde. Aunque no ha logrado convertir su protagonismo local en votos, sigue vinculada a los movimientos políticos de la zona y empieza a desarrollar un fuerte discurso indigenista.

Los conflictos mineros, por su ubicuidad y capacidad de polarización, son inevitablemente utilizados en las arenas políticas locales, que son al mismo tiempo paralelas y convergentes con dichos conflictos y

sus desarrollos; pues mientras siguen su propia lógica, marcada por las tendencias y herencias locales, son también influidos por la presencia de las empresas mineras y sus proyectos, condicionando el desarrollo de las acciones políticas de corto plazo.¹⁶

Desde el punto de vista de la política local, los conflictos mineros son utilizados e instrumentalizados por determinados agentes que logran réditos en reconocimiento, legitimidad o simplemente “vigencia” en la política local. En algunos casos, los conflictos mineros proporcionan el escenario para el despliegue de la acción política local. Así, existen en efecto motivos e intenciones “políticas” en algunos de los conflictos mineros locales. Detrás de esta lucha política estaría una disputa mayor sobre la base de concepciones diferentes del desarrollo deseable, de la vía para alcanzarlo o de los agentes encargados de promoverlo; incluso, eventualmente concepciones diferentes del bienestar y del futuro buscado o deseado. Este factor está presente en más de uno de los casos analizados y forma parte de las condiciones interculturales en las que se desarrolla la minería en el país; la existencia de una percepción y opción diferente de desarrollo explica en parte lo que estuvo en juego en el caso de Tambogrande y en Quilish, y también parte de lo que se discute en Majaz, y seguramente el tema aparecerá más adelante en el caso de Las Bambas.

En otros casos, particularmente en Las Bambas, en San Marcos y en Huarney, las disputas políticas reflejan las contiendas por la administración y el acceso a recursos económicos y a los beneficios de la actividad minera. En cambio, en casos como Tintaya y Yanacocha, los conflictos se explicarían tanto por las disputas propias de la arena política local –en la que intervendrían también consideraciones referidas a diversas visiones de desarrollo– como por las disputas por el acceso a los recursos y bienes que genera la actividad minera.

16. En Cajamarca se cree que Minera Yanacocha subsidia a los candidatos que pueden ganar como una manera de garantizar una buena relación con el alcalde tras las elecciones; en tanto que en Majaz y Las Bambas, las posiciones y discusiones sobre los proyectos mineros han sido uno de los temas principales en los discursos de los candidatos.

El Estado y sus múltiples roles entre el ámbito local y el nacional

Diversas agencias e instancias estatales intervienen en los conflictos entre poblaciones locales y empresas mineras. Desde funcionarios y representantes locales como subprefectos, hasta ministros y responsables sectoriales, pasando también por diversas ramas de la Policía Nacional. En los casos analizados encontramos seis instancias que tipifican la acción del Estado: 1. Las agencias de inversión y promoción (COFOPRI, ProInversión), 2. el Ministerio de Energía y Minas, 3. los gobiernos regionales, 4. las autoridades políticas locales (gobernadores a prefectos), 5. las agencias especializadas del Estado (INRENA, Defensoría del Pueblo, CONAM) y 6. las fuerzas públicas (PNP, DINOES). A todos ellos se ha sumado recientemente la Unidad de Análisis y Prevención de Conflictos de la PCM.

En dos de los casos analizados, el Estado empieza su actuación en los proyectos mineros como propietario/accionista (Tambogrande y Tintaya), transfiriendo luego sus derechos a terceros, por intermedio de agencias como COFOPRI, de una manera semejante a como ProInversión se encargará en años posteriores de organizar las licitaciones para los nuevos proyectos mineros, como Las Bambas. Sólo en los últimos años –precisamente a partir del caso Las Bambas– esta actuación va más allá de la simple promoción y organización de la cesión de derechos y opciones de exploración y explotación, con la participación en la gestión del fideicomiso, en alianza con los gobiernos provinciales y en disputa con el gobierno regional de Apurímac y las federaciones campesinas.

El actor estatal más involucrado en la mayoría de conflictos analizados es el Ministerio de Energía y Minas, en tanto responsable del sector y doblemente encargado de la promoción de la actividad minera, así como de su regulación ambiental y social. En la práctica, y en los casos analizados, el ministerio ha desarrollado una serie de actividades orientadas todas ellas más a lo primero que a lo segundo. Sus acciones dirigidas hacia la promoción de la inversión van desde el soporte administrativo, normado por ley, hasta la defensa mediática de las actividades y empresas mineras. En el primer rubro, el ministerio actúa frecuentemente como “poder en la sombra”, resolviendo problemas administrativos y facilitando los trámites para el desarrollo

de los proyectos mineros, en cumplimiento de su función promotora de estos. Su segunda faceta ha aparecido particularmente en los casos norteños, apoyando sostenidamente a Manhattan Minerals Corporation en el caso Tambogrande y defendiendo a Monterrico Metals de las observaciones de la Defensoría del Pueblo en el caso Majaz.

A partir de los sucesos conflictivos, el MEM, primero desde la Dirección General de Medio Ambiente y luego (2006) desde la de Asuntos Sociales, ha organizado en algunos casos (como en Majaz) talleres de divulgación del proyecto, en coordinación con la empresa y sus consultoras, y buscado tener un rol en las instancias formales de participación sobre el particular. De otro lado, ha procurado convertirse en mediador e interlocutor en el conflicto, conformando en el caso Majaz el Comité de Diálogo con el FDSFN y pretendiendo ser mediador en los conflictos de Tintaya, con la presencia intermitente del viceministro. En ambos casos, su actuación ha sido esporádica, puntual y poco sostenida, buscando solucionar los episodios de conflicto más que intentar abordar los temas de fondo. La función de salvaguarda del medio ambiente y de protección de los derechos de los ciudadanos implicados no parece tener la misma importancia. En cualquier caso, el accionar del MEM, en los espacios locales, resulta siempre puntual e intermitente, sin continuidad en las relaciones ni en los espacios de diálogo que se busca generar.

Aunque presentes, los gobiernos regionales no se cuentan entre los actores más importantes en los conflictos mineros. Por un lado, el proceso de descentralización no está suficientemente consolidado como para que sus instancias lideren los lineamientos del desarrollo regional, y por el otro, los gobiernos regionales no parecen tener aún una posición definida sobre el tema minero; en un caso extremo, el CTAR Piura se mantuvo al margen de los sucesos de Tambogrande.¹⁷ Al igual que los municipios, parecen oscilar entre la posibilidad de los beneficios y la respuesta a las demandas sociales de las zonas eventualmente afectadas por la actividad minera. Ello es claramente ilustrado en el caso Las Bambas, en Apurímac, cuyos presidentes (Luis Barra y luego Rosa Suárez, por vacancia del primero) apoyaron el

17. Sólo hacia el final del conflicto, con la descentralización, el gobierno regional de Piura elegido en el 2002 se pronunció decretando la dedicación exclusivamente agrícola del Valle de San Lorenzo.

proyecto, aunque a lo largo del proceso se fue desarrollando una posición crítica al fideicomiso, reclamando contra ProInversión y los alcaldes provinciales mayor participación. La actitud del gobierno regional de Ancash ha sido semejante, impulsando algunas movilizaciones en reclamo de mayor participación en los beneficios de la actividad minera en la región.

La respuesta más consistente, en los otros dos casos en los que hubo cierta participación de los gobiernos regionales (Yanacocha y Majaz), ha sido la promoción de espacios de diálogo y negociación. En el caso de Cajamarca, el CTAR impulsó en 2002 una mesa de concertación para tratar el tema Quilish, acordándose un peritaje técnico; el gobierno siguiente no le dio continuidad al proceso, por falta de capacidades legales¹⁸ para un rol mediador; en cambio, han empezado a impulsar un sistema regional de medio ambiente. En Piura, el gobierno regional impulsó la Mesa de Concertación del proyecto Río Blanco, que buscó conciliar intereses y promover una discusión pública, pretendidamente neutral, pero en la práctica más inclinada hacia el desarrollo de la actividad minera por sus posibilidades de generación de recursos para la región. En ambos casos, se aprecia descoordinación y hasta antagonismo con las alcaldías involucradas. El gobierno regional del Cusco también intentó mediar en los conflictos de Tintaya luego de la movilización de 2005.

La falta de competencia legal para atender conflictos se aprecia más claramente en los niveles más bajos de la jerarquía estatal. Las prefecturas y gobernaciones son receptoras de demandas de garantías y reclamos por parte de la población, pero son instancias completamente dependientes de los niveles centrales, pues no tienen las atribuciones legales para proporcionar alternativas o atender a las demandas. En el caso de Cajamarca, la prefectura ensaya mediar entre la población y el MEM, pero tampoco es atendida en los niveles superiores, y su función principal en los conflictos es la provisión de información para las instancias superiores. Más bien, las instancias más populares de la cadena, los tenientes gobernadores, suelen alinearse con los demandantes y las poblaciones y comunidades locales en conflicto.

18. Y probablemente tampoco hubo capacidad técnica, pues sus técnicos no tienen ni la autonomía, ni la información, ni los medios y aparentemente tampoco la capacidad suficiente para regular y pronunciarse sobre el tema.

La actuación de los organismos sectoriales oscila entre dictámenes técnicos y la intención de ejercer un real control de las actividades y efectos colaterales a la actividad minera. Entre el conjunto de agencias estatales que han tenido alguna intervención en los conflictos analizados destacan, por un lado, aquellos organismos vinculados al control del medio ambiente y recursos naturales (INRENA, CONAM y DIGESA), y por otro lado, la Defensoría del Pueblo.

El INRENA, la CONAM y la DIGESA han intervenido tanto en el desarrollo de los conflictos como fuera de ellos. En Huarmey, tras los conflictos de 2001, el Estado buscó intervenir de manera multisectorial, encargando al CONAM la creación de un comité y la elaboración de un informe de la problemática. Por otro lado, la función técnica de los organismos, en principio “ajena” a los conflictos, tiene sin embargo un efecto en su desarrollo. En Tambogrande, el INRENA aportó una serie de observaciones significativas al EIA, contribuyendo a su descalificación. En Yanacocha, los informes de la DIGESA sobre contaminación de las aguas son siempre motivo para la elevación de protestas desde la población o de respuestas “aclaratorias” de Minera Yanacocha.

La Defensoría del Pueblo ha tenido en cambio una función más directa con los conflictos con comunidades locales, al menos en tres instancias: 1. la mediación e intento de intermediación entre actores en los espacios locales y regionales, 2. el seguimiento nacional de los conflictos y el mantenimiento de información sistematizada sobre estos, y 3. la elaboración y presentación pública de reportes y opinión sobre la situación legal y evaluación de los conflictos mineros. El conjunto de sus actuaciones ha tenido un carácter neutral, pero dadas las imperfecciones del sistema estatal, del marco normativo y las deficiencias profesionales de las agencias sectoriales y locales del Estado, su intervención resulta particularmente útil para las posiciones de defensa de la regulación y las posturas ambientalistas que observan la actividad minera. La primera función se aprecia en numerosas ocasiones, desde que en Tambogrande, a solicitud del MEM, actuó como promotor de la Mesa de Diálogo; tras dicha actuación, ha estado presente al menos en Yanacocha y Majaz.

La actuación de la Defensoría del Pueblo está ciertamente limitada por el hecho de que no tiene entre sus funciones la misión de mediación. El seguimiento de los conflictos y su desarrollo se registra en los informes de conflictos sociales publicados y hechos públicos

mensualmente, dando cuenta de aquellos desarrollos y casos en los que la Defensoría ha tenido actuación.

Su tercer tipo de actuación se ha desarrollado recién en los últimos años a raíz de dos informes sobre conflictos socioambientales hechos públicos en 2004 y 2007, y particularmente en el caso Majaz, en donde la Defensoría elaboró un reporte sobre la legalidad de las operaciones de Monterrico Metals en la zona.

Las fuerzas públicas, particularmente la PNP y la DINOES, son también parte de la presencia estatal en las áreas de conflicto. Entendidas básicamente como fuerzas de seguridad, han sido también “fuerzas de contención”, enfrentándose en numerosas ocasiones a pobladores, campesinos o estudiantes movilizados en contra de la actividad minera. Así, la actitud de las fuerzas del orden genera posiciones encontradas y discrepantes desde los diversos actores en conflicto: unos exigiendo una mayor presencia y actuación, y otros reclamando por abusos y atropellos, exigiendo el retroceso y retirada de las fuerzas de “represión”.

A todas las agencias del Estado presentes en los conflictos se ha sumado recientemente una Unidad de Análisis y Prevención de Conflictos de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), encargada de coordinar las acciones de las diversas agencias del Estado involucradas en los conflictos. La actuación de esta unidad ha sido singular en los últimos incidentes en Combayo (caso Yanacocha) y viene prestando seguimiento también al caso Majaz.

Un breve balance de la actuación del Estado en los conflictos muestra en primer lugar una presencia desigual en los diferentes casos y espacios (ver cuadro 10), lo que equivale a decir que su rol no es igual de relevante, identificándose conflictos de marcada intervención estatal como Tambogrande, Majaz y Yanacocha, y otros en los que esta es mínima o inexistente, como en Antamina y Tintaya.

En general, la intervención del Estado en los conflictos se caracteriza en primer lugar por su aleatoriedad, que muestra la inexistencia de criterios comunes y por lo tanto de un marco normativo que oriente la actuación de las diversas agencias estatales en su relación con la actividad minera y los vínculos que se deben (o deberían) establecer con las poblaciones locales. La actuación del Estado aparece entonces desorganizada, poco coherente e incluso contradictoria, sin un norte claro.

Cuadro 10
PRINCIPALES AGENCIAS DEL ESTADO CON ACTUACIÓN EN LOS CONFLICTOS ANALIZADOS

CASOS	AGENCIAS DEL ESTADO INTERVINIENTES EN CONFLICTOS
Tambogrande	CEPRI, MEM, Ministerio de Agricultura, Defensoría del Pueblo, INRENA
Majaz	MEM, gobierno regional, Defensoría del Pueblo, PCM
Yanacocha	MEM, gobierno regional, DIGESA, Defensoría del Pueblo, PCM
Antamina	MEM, CONAM
Tintaya	Minero Perú, gobierno regional
Las Bambas	COFOPRI, gobierno regional

Fuente: Reseñas de casos, primera parte ("Narrando el conflicto")

En segundo lugar, y no sólo como consecuencia de lo anterior, la actuación del Estado en los casos analizados se revela muchas veces ineficiente, ineficaz, imprecisa, a menudo improvisada e incapaz de solucionar los conflictos sobre el terreno. Ello tiene que ver con varios factores, entre los que se podrían mencionar el centralismo y la falta de delegación de atribuciones y jurisdicción a los agentes locales y sectoriales, la falta de capacidad de los funcionarios locales, la insuficiencia de recursos de los agentes del Estado, la falta de previsión y prevención, con lo que los agentes locales son desbordados por las protestas y demandas, a las que no pueden responder en el marco de sus atribuciones y tampoco en el marco de la legislación vigente. Ello trae como consecuencia que los organismos locales aparecen como ineficaces e inútiles, reforzando con ello la percepción y las demandas para que los problemas se resuelvan “al más alto nivel”, pero como los organismos del gobierno central sólo pueden tener una presencia esporádica en las zonas de conflicto, se revelan incapaces de solucionar los problemas.

En tercer lugar, en el tema de los conflictos mineros, la actuación del Estado está más orientada a resolver los problemas generados por los estallidos de los conflictos que las causas que los generan. Son muy pocos los intentos por preocuparse, por ejemplo, por los intereses

de las poblaciones antes que por los de la inversión minera, o de la necesidad de contar con instrumentos regulatorios que ordenen la actuación estatal y procuren un mejor reparto de beneficios y mejores controles sobre los excesos o la contaminación ambiental, o de la apropiada participación de la población propietaria del suelo o que vive en los alrededores de los proyectos mineros.

Los actores extralocales

Además de las empresas mineras, las colectividades locales y el Estado, en los conflictos mineros intervienen también una serie larga de otros actores, con acciones diversas, en algunos casos importantes y determinantes en el desenvolvimiento de los conflictos y sus desenlaces en los ámbitos locales. Los casos analizados muestran decenas de actores “exteriores” a los ámbitos locales en los que se manifiestan las protestas. Entre ellos se cuentan tanto actores singulares, propios de las dinámicas y trayectorias de los espacios en donde se generan protestas, como también una serie de actores que proceden e intervienen desde y en los escenarios regionales, nacionales y globales.

Estos actores cumplen dos tipos de roles en el desarrollo y la transformación de los conflictos. En primer lugar, fungen de intermediarios y desarrollan una función de mediación múltiple entre los agentes locales y los ámbitos de expresión regionales, nacionales y globales del conflicto; en dicho sentido, se constituyen en nexos y conexiones que cumplen una función mayor que la mera cadena de comunicación entre agentes. Estos mediadores son agentes con estrategias y agendas propias, por lo que sus actuaciones difícilmente son absolutamente neutrales. En cierto modo y en diversos casos proporcionan sentido y proyección, así como recursos y eventualmente ideología al movimiento local de protestas, en una compleja relación de intercambio y transmisión de ideas, actitudes y estrategias.¹⁹ Su actuación modifica el desarrollo de los conflictos y aun cuando en el plano local no son

19. Algunas propuestas analíticas y teóricas sobre el desarrollo de los conflictos consideran que son estas intervenciones las que de alguna manera construyen y le dan sentido al conflicto, y por lo tanto son un componente indispensable para comprenderlo.

actores de presencia permanente en ese ámbito, su actuación incide muchas veces de manera determinante en el desenlace.

En segundo lugar, estos actores participan decididamente en los conflictos mineros, discutiendo y disputando algunas de las causas y reglas de juego en las que transitan, en el ámbito de los derechos ciudadanos, los temas ambientales, la legislación, el rol del Estado y otros, interviniendo en el mismo nivel que los agentes y las agencias nacionales e internacionales presentes en los conflictos.

Su diversidad nos obliga a analizarlos a base de conjuntos más limitados que los agregan de acuerdo a la naturaleza, características y sobre todo a las consecuencias de su actuación en el desarrollo de los conflictos y protestas. De acuerdo a ello, y a riesgo de establecer distinciones que no se ajustan propiamente a las posiciones de los actores referidos, los agregamos sobre la base de cuatro categorías, no completamente excluyentes: empoderadores, polarizadores, concertadores y neutrales. Ahora bien, por su actuación en los conflictos, algunos agentes no se pueden circunscribir fácilmente dentro de una categoría.

De los empoderadores y la polarización

Una de las lecturas habituales –generalmente mediáticas, pero también de parte de algunos actores– de las protestas y estallidos de conflictos consiste en la búsqueda de culpables “externos”, instigadores responsables de los hechos locales supuestamente movidos por intereses políticos o delictivos. Ciertamente esta visión es sesgada y no corresponde necesariamente a las posiciones de varios de los agentes a los que se les atribuye esta condición, por lo general agentes de la Iglesia, ONG y agencias de cooperación y algunos gremios, cuya actuación está orientada más bien a empoderar y fortalecer la actuación de los actores locales en conflictos preexistentes a su actuación en dichos ámbitos.

En algunas zonas, la Iglesia católica es el actor que se coloca con más claridad en esta posición de apoyo y soporte a las comunidades locales en sus reclamos y protestas por la defensa del medio ambiente y la autodeterminación. Dependiendo de los casos, agrupa a una serie de actores que operan a diversos niveles, desde las parroquias locales hasta los obispados, incluyendo vicarías de solidaridad u otras

agencias. Aunque habitualmente la Iglesia católica se ha caracterizado por adoptar una posición más bien neutral, y de hecho se la encuentra en esta situación en algunos conflictos como en Cajamarca o en aquellos espacios en los que opera desde las mesas de concertación, su presencia se orienta por lo general a una posición consistente con una opción por los pobres y la defensa del medio ambiente. Es el caso particular de las iglesias de Piura y Chulucanas y de Jaén; tanto sus obispos como sus vicarías de solidaridad, que se colocan claramente como apoyo y soporte a las comunidades y redes en defensa de la comunidad local, en extremo, llegaron a declarar públicamente la intangibilidad de sus diócesis.

En el caso Tambogrande, la Iglesia católica de Piura pasó de una posición inicial de mediación-observación a una posición crítica a la actividad minera en vista de sus posibles efectos sociales y medioambientales, participando activamente en talleres de divulgación y finalmente convocando a la Mesa Técnica de apoyo al Frente de Defensa, desde la cual se desarrollaron acciones de soporte técnico y desarrollo de alianzas nacionales e internacionales. En el caso Majaz, la posición de la Iglesia católica de Chulucanas fue más bien crítica desde el inicio, tanto desde la Vicaría de Chulucanas como de la Vicaría del Medioambiente de Jaén y la Comisión Episcopal de Acción Social, desarrollando en algunos momentos la función de mediación, por la que ha sido abiertamente criticada y acusada.²⁰ Una función semejante, aunque en otro nivel, ha sido desarrollada por la Vicaría de Sicuani en la defensa de los dirigentes acusados por los sucesos de mayo de 2005, en Tintaya.

Los colectivos y conglomerados de acciones de soporte a las acciones de protesta son también importantes, aunque a diferencia de la Iglesia católica, sus acciones transitan con más facilidad del empueramiento de la comunidad local al desarrollo de la polarización en el conflicto, pero también hacia el desarrollo de la concertación. Otra vez, los casos más significativos son los conglomerados creados para brindar soporte a la oposición en los proyectos de Tambogrande y Majaz, contándose entre ellos los colectivos Tambogrande de Piura y

20. La acusación involucró a varios sacerdotes y obispos de Chulucanas y Jaén, y fue difundida por TV en el programa Panorama, del canal 5.

Lima, la Mesa Técnica de apoyo al Frente de Defensa de Tambogrande y la Red Muqui, pero también grupos de profesionales como el Colectivo Piura, Vida y Agro; todos integrados por una serie de actores e instituciones entre los que se cuenta la Iglesia católica, diversas ONG regionales y nacionales y agencias de la cooperación, además de intelectuales y artistas, todos ellos desarrollando en diversa medida acciones de asesoría técnico legal, soporte económico y jurídico, conexiones nacionales e internacionales y acciones mediáticas de cobertura nacional²¹ o internacional.

Varias de las acciones de estos colectivos, como por ejemplo las de la Red Muqui, además del soporte a acciones locales se colocan claramente en el plano de la transformación del conflicto, buscando incidir en la legislación y las políticas mineras y ambientales nacionales, proponiendo alternativas generales a partir del seguimiento y la intervención en casos particulares.²²

Con relación al desarrollo minero y el medio ambiente, estos colectivos incluyen integrantes con diversas posiciones, desde agentes que buscan regular la actividad minera y garantizar que se desarrolle en beneficio del país y las poblaciones, hasta posiciones más orientadas a considerar que la defensa del medio ambiente exige que en determinados ámbitos no pueda desarrollarse actividad minera de ninguna manera.

Algunos de los actores más radicales en el interior de los colectivos establecen conexiones con movimientos ecologistas, regionales y nacionales, pero sobre todo internacionales, con posiciones claras de defensa del medio ambiente, lo que en el desarrollo de los conflictos los induce a posiciones que van desde la crítica a los proyectos hasta y hacia las posiciones más de polarización que de concertación. Las campañas extralocales, nacionales y muchas veces internacionales, que se sustentan en la circulación de información y sobre todo en páginas web, tienen como objetivo públicos externos al conflicto, en

21. Entre las diversas acciones desarrolladas se pueden anotar la realización de foros de discusión y divulgación, el desarrollo de campañas mediáticas –como en Tambogrande y Majaz–, la edición y propalación de videos, la emisión de comunicados y otras.

22. Entrevista colectiva, Red Muqui, 2 de febrero de 2007. Véase también: www.participaperu.org.pe/novedades/red_muqui.doc

búsqueda de alternativas y soluciones más bien nacionales y globales.²³ Sin embargo, sus actuaciones tienen ciertamente repercusiones locales que inciden en el desarrollo, transformación y desenlace de las protestas, reforzando, las más de las veces, el trabajo de polarización de los agentes locales. Los grupos ecologistas, además de aportar un soporte mediático y un importante eco de resonancia nacional e internacional, contribuyen con su know how en materia de campañas y su militancia comprometida con los movimientos locales.²⁴

Tanto las empresas como sus antagonistas están representados por organizaciones nacionales, aunque con una enorme diferencia de poder y capacidad de convocatoria. De un lado, la Sociedad Nacional de Minería y Petróleo (SNMPE) –así como algunos otros miembros empresariales– ha intervenido en el desarrollo de conflictos, como en Majaz, exigiendo una intervención policial del Estado e incluso acusando de agitadores a algunos de los activistas que en su interpretación estarían detrás de la protesta. Es particularmente ilustrativa la intervención del presidente de la SNMPE tras la segunda marcha al campamento de Majaz, señalando que acusaría a los obispos norteños ante el Papa. Del otro, está la Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI), que se coloca en una lógica de empoderamiento comunal, como lo demuestra el accionar de algunas de sus bases, como la de Tintaya, pero algunas de cuyas acciones han incidido más propiamente en la polarización del conflicto. El FDVSLT es una importante base de la CONACAMI; en cambio, la COPROCAMI, versión local en San Marcos, es prácticamente una organización de una sola persona, y la CORECAMI de Espinar, en los últimos tiempos, se encuentra más bien casi desconectada de la dirigencia nacional.

Finalmente, un conjunto de actores que habitualmente incide significativamente en la polarización del conflicto son los medios de

23. Que en extremo tiene objetivos mucho más allá de los conflictos socioambientales y mineros, orientándose a una crítica al sistema global, como se expresa en la participación de algunos activistas en el Foro Social Mundial de 2006.

24. La actuación de grupos ecologistas ha sido y es diferente en los diversos casos; por lo general, más activos en las zonas norte que en los conflictos al sur, en Tambogrande, Majaz y Yanacocha, en tanto que en Antamina-San Marcos, aunque presentes por medio de una ONG local, vinculada al Instituto Montaña, su accionar no ha sido significativo.

comunicación. Si bien la mayor parte de ellos se declaran neutrales respecto de las protestas, la posición asumida por numerosos medios, intencionadamente o no, contribuye al trabajo de polarización entre los agentes centrales. En casos como Tambogrande y Majaz, los principales diarios locales (El Tiempo y El Correo) se han posicionado uno en contra y otro a favor de la actividad minera. En el ámbito micro-local, esta labor recae en los medios radiales: en Huancabamba, La Voz de las Huaringas y La Poderosa se han constituido en importantes detractores de la actividad minera, en tanto que Radio Centinela y en algún momento Radio Campesina ocuparon la posición contraria; en San Marcos, una emisora local es la principal fuente de propalación de mensajes antimineros, mientras otra radio local está prácticamente copada por la empresa. En el ámbito nacional, diarios como Correo, Expreso y La Razón se colocan en posiciones más promineras, en tanto que La República se pone más del lado de la población local.

De los concertadores y la intermediación

Más allá del empoderamiento de los actores o la polarización en el desarrollo de los conflictos, una serie de actores se esfuerzan por ejercer un rol de intermediación y favorecer el diálogo y la concertación o la negociación entre los diversos agentes locales. En los conflictos analizados, esta función ha recaído algunas veces en el Estado,²⁵ pero en algunos de los casos existen agentes externos que procuran colocarse en esta posición, en la búsqueda de soluciones al conflicto. Esta función de intermediación es al mismo tiempo técnica y política; en primer lugar porque supone conocimiento y capacidad para construir consensos y generar la posibilidad de entendimiento entre las partes en conflicto, y en segundo lugar porque para lograr sus objetivos es necesario ser capaz de influir en los agentes locales con la finalidad de propiciar la posibilidad de un acuerdo. En los casos analizados, encontramos entre los agentes mediadores a: la Iglesia católica local y otros concertadores locales (Huarmey, Huancabamba), la CAO (Yanacocha), Oxfam Australia y América (Tintaya) y el Centro de Análisis y Resolución de

25. Como en los casos de Majaz, con el Comité de Diálogo o la Mesa de Concertación sobre temas ambientales en Huarmey, o las mesas de concertación generadas por los gobiernos regionales de Cajamarca y Piura.

Conflictos de la PUCP (Majaz y Yanacocha). Más recientemente, con una función diferente, se suma el Grupo de Diálogo Minero.

Si bien en los conflictos mineros analizados la Iglesia católica se coloca como empoderadora de las poblaciones menos favorecidas, algunas parroquias han mostrado más bien una opción (por lo demás histórica) por la intermediación, como en Huarmey, en donde el párroco intenta inicialmente mediar entre el Frente y el Estado, dejando luego dicha función para la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLCP) que preside la propia Iglesia; un rol semejante intentó cumplir, sin éxito, la MCLCP de Huancabamba en el caso Majaz.

Uno de los intentos de concertación más interesantes en Cajamarca fue promovido por la CAO que intervino en Yanacocha y en Huarmey. Su principal logro fue el establecimiento de una Mesa de Diálogo y Consenso, en la que se acordó el estudio del agua y otro de salud. A pesar de contar con representación tanto de población urbana como rural, tuvo siempre que lidiar con problemas de legitimidad. Algo semejante enfrentó el Centro de Análisis y Resolución de Conflictos de la PUCP (CARC),²⁶ que actuó como mediador en la Mesa de Concertación convocada en Piura para atender el conflicto de Majaz. El CARC intervino en dos niveles: primero como facilitador de la Mesa de Concertación, manteniendo reuniones con una serie de agentes de la sociedad civil piurana, el gobierno regional y otras dependencias del Estado y la empresa minera; luego, por medio de las mesas técnicas que promovieron algunos encuentros descentralizados en Ayabaca y sobre todo en Huancabamba, así como de una serie de visitas a los caseríos colindantes con el área del proyecto; finalmente, desde la oficina instalada en Huancabamba se desarrollaron una serie de talleres de difusión y comunicación sobre temas de impactos mineros, comunicaciones y liderazgo.

Los únicos agentes exitosos en la mediación y concertación han sido Oxfam América y Australia, CooperAcción y en su momento

26. El Centro de Análisis y Resolución de Conflictos plantea como objetivo institucional la intervención "neutral e independiente" entre los actores sociales del área de influencia de proyectos mineros, hidrocarburíferos o energéticos, enfatizando la perspectiva de la gestión del desarrollo local y la responsabilidad social empresarial, buscando atender los intereses de ambas partes en conflicto. Véase www.pucp.edu.pe/consensos/?trans_pres.htm

CONACAMI, al impulsar los procesos de diálogo en el caso de Tintaya²⁷ y en particular en la Mesa de Diálogo. El trabajo de concertación fue bastante largo, integrado de cuatro fases: preparación, acercamiento de actores, trabajo de comisiones²⁸ y consolidación (De Echave et al. 2005), finalizando con un acuerdo entre las partes, que sin embargo no resolvió definitivamente el conflicto.

Aunque algunos actores locales han intentado, por lo general en momentos iniciales de las protestas y estallidos de los conflictos, ejercer la función de mediación, la mayor parte de las veces esta función de canalización del diálogo ha sido ejercida por agentes externos a los espacios locales. Los agentes concertadores son siempre “extranjeros” al espacio en disputa.

Finalmente, aunque limitados, hay un pequeño número de actores que se coloca en posición “neutral” al conflicto. Entre ellos se cuentan algunos medios de comunicación, que en efecto tienen la posición en la que la mayoría se reclama estar; pero sobre todo se trata de ámbitos académicos y personalidades que procuran dar una visión reflexiva sobre las protestas y el conflicto. Es el caso de algunos técnicos y especialistas pronunciándose en el caso Tambogrande, o los observadores internacionales en la consulta, en el mismo caso; o el de las agencias internacionales que evalúan la calidad del agua en Cajamarca. En general, las posiciones neutrales escasean conforme se desarrollan las protestas y los conflictos en los espacios locales; no sólo porque el desarrollo tiende a generar polarización sino también porque las voces especializadas y neutrales tienden a ser capitalizadas por los grupos con intereses y posiciones definidas, quienes utilizan los argumentos técnicos supuestamente neutrales para sostener su posición en el conflicto. Es el caso de las evaluaciones y declaraciones técnicas sobre disponibilidad de agua en Cajamarca, aprovechadas por Minera Yanacocha, o el informe del Peru Support Group (Bebbington, Connarty et al. 2007), que resulta funcional a la estrategia del FDSFN en el caso Majaz. Es de señalar que en el desarrollo de los conflictos, ambas partes tienden a minimizar o a excluir la actuación

27. Después de la “victoria” de Tambogrande, CONACAMI radicalizó su posición y se retiró de la Mesa de Diálogo en Tintaya; recientemente decidió regresar.

28. La Mesa de Diálogo desarrollo cinco comisiones temáticas de trabajo: tierras, ambiental, derechos humanos, desarrollo sostenible y coordinación y seguimiento.

de agentes neutrales, apostando más hacia la polarización que hacia la generación de espacios de concertación.

En resumen, una mirada de conjunto de las interrelaciones y posiciones de los actores muestra cuatro constataciones centrales: 1. la existencia de posiciones claramente diferenciadas, que originan el conflicto, sumadas al desequilibrio y diferencias entre los propósitos de los actores y sus recursos para llevarlos a cabo y a la inexistencia de instancias de mecanismos legítimos y efectivos de mediación; 2. la insuficiencia del marco legal regulatorio, tanto de la actividad minera en general como, y en particular, para la determinación del interés público frente al interés local y para garantizar la adecuada participación y el respeto de los derechos de las poblaciones locales afectadas por la actividad minera; 3. un Estado más inclinado hacia la promoción de la inversión que de la regulación y la redistribución efectiva, lo que en la práctica supone prácticamente posicionarse más próximos a los intereses de las empresas mineras que a los de las colectividades locales; y 4. un desfase importante entre las posiciones ideales de interrelación de los actores y su posicionamiento efectivo, según el cual el Estado no cumple su rol y la actividad minera no contribuye suficientemente al desarrollo local, por lo que las comunidades locales se ven forzadas a acciones de protesta para hacer considerar sus intereses. El análisis de los intereses en juego es materia de la siguiente sección.

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. En el pasado, eso por lo general no significaba mayor problema: bastaba con la prepotencia. Pero en los últimos años las comunidades han levantado su voz y reclaman derechos sociales y ambientales, con la novedad de que ahora cuentan con el apoyo de aliados nacionales e internacionales con el poder necesario para influir en las decisiones políticas. 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)¹ para las empresas mineras.

Probablemente, ningún otro sector empresarial ha hecho esfuerzos comparables con el minero para subsanar la pésima imagen que generaron sus operaciones en el pasado (Evans, Goodman y Landsbury 2002). En el Perú, la inversión social de las empresas mineras está por encima de cualquier otra industria; la mayoría ha contribuido a la rehabilitación de carreteras (93.3%), apoyado actividades y deportes locales (70% y 66.7%, respectivamente), colaborado con el suministro de electricidad (63.3%), donado libros (60%), entre otros (Caravedo

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

1998, citado en World Bank 2004: 105). De los casos considerados en nuestro estudio, un megaproyecto como Antamina se esfuerza por conseguir la “licencia social” de sus vecinos en una de las zonas más olvidadas del país; las transnacionales Yanacocha y Monterrico publicaron pronunciamientos en los que pidieron disculpas a la población por los “errores del pasado”, y un gigante como BHP Billiton² se veía obligado a sentarse en una mesa de diálogo con los representantes de cinco comunidades campesinas. Sin duda alguna, hay cambios fundamentales en el comportamiento de las empresas.

Pero, aun así, el sector minero sigue siendo uno de los más conflictivos en el país, y la tendencia es creciente. En 2005, de un total de 143 conflictos reportados por la Defensoría del Pueblo,³ 81 (57%) eran conflictos municipales y sólo 12 (8%) “enfrentamientos entre poblaciones y empresas que explotan recursos naturales”. A partir de abril de 2007, la relación se ha invertido, de modo que los conflictos socio-ambientales son ahora los más numerosos; entre enero y diciembre de 2007, el número iba aumentando casi de mes en mes: enero 21, febrero 23, marzo 21, abril 27, mayo 30, junio 32, julio 33, agosto 35, septiembre 36, octubre 38, noviembre 37 y diciembre 37.

Un aspecto importante que generan estos conflictos es sin lugar a dudas el legado de la minería “tradicional”, sobre todo sus pasivos ambientales. La mala reputación ganada en el pasado a través de innumerables daños ecológicos⁴ persigue a las empresas de la “nueva minería”, aunque según ellas de manera injustificada, pues al menos las compañías más grandes cuentan con tecnología de punta que mantiene los impactos ambientales por debajo de los niveles oficialmente permitidos.⁵ El problema sería que no logran generar confianza

2. En el año 2005, BHP Billiton fue la compañía con mayores ganancias a nivel mundial después de Coca Cola (Engineering and Mining Journal N° 8, octubre de 2006, p. 4).

3. Ver www.defensoria.gob.pe/conflictos.php#st2

4. “Se estima en alrededor de US\$ 977.1 millones la inversión necesaria para mitigar la contaminación ambiental producida por las unidades mineras operativas” (Glave y Kuramoto 2002: 530). Sólo para subsanar los 20 casos prioritarios de “legados mineros ambientales”, el Estado peruano debería desembolsar más de 77 millones de dólares, 50 millones de ellos para el área de extracción de oro Caychive-Huepetuhe en Madre de Dios (World Bank 2004: 39).

5. Véase el Informe Quinquenal N° 7, de noviembre de 2004, de la SNMPE, en el cual se reconoce que “[l]a minería, originó pasivos a través de excavaciones

en la población y revertir esta imagen de un “pasado negro” dejado por la minería tradicional.⁶

En la percepción de las empresas, entonces, los conflictos se deben principalmente a una deficiente comunicación con la población afectada, la cual no se encuentra debidamente informada sobre los peligros reales (o la ausencia de ellos) de la “nueva minería”. Comunicación e información son los elementos claves para mejorar la relación; este argumento se menciona en virtualmente todas las publicaciones sobre conflictos mineros, o 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 cuasi natural y lógica– a favor de una minería moderna. Es una perspectiva que se sustenta en un lenguaje técnico-científico y no toma en cuenta, o en todo caso trata de disimular, que detrás de los temas más frecuentes en los conflictos mineros se encuentran a menudo diferentes percepciones sobre la naturaleza, los riesgos, el desarrollo, la autonomía, en fin, diferentes proyecciones de vida que requieren de una intermediación política.

En las siguientes páginas analizaremos los elementos centrales en los conflictos mineros que hemos encontrado; es decir, lo que está en juego para los diferentes actores. Por razones analíticas los presentamos de manera separada, aunque en la cotidianidad de los conflictos a menudo se cruzan, superponen y hasta se contradicen de alguna manera.

El medio ambiente

Según el informe de una consultoría encargada por el Banco Mundial sobre las dimensiones ambientales y sociales de la minería en el

abiertas abandonadas, socavones abandonados, relaveras sujetas a erosión, depósitos de residuos sólidos industriales, deforestación y eliminación de cobertura vegetal, disposición de sustancias tóxicas y movimiento de tierras. Uno de los grandes problemas que resultan de estos pasivos ambientales es la generación de drenaje ácido”. Sin embargo, en el mismo documento, se sostiene que “los pasivos ambientales no podrán repetirse, toda vez que las empresas y personas están obligadas a cumplir adecuadamente las normas ambientales y a utilizar la tecnología limpia que permita proteger el ambiente” (www.snmpe.org.pe/pdfs/Informe_Quincenal/EEES-IQ-07-2004-IA.pdf).

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

Perú, la mayoría de los conflictos mineros surge de preocupaciones medioambientales (World Bank 2004: 105). La Defensoría del Pueblo, a su vez, identifica como una de las causas de los conflictos socioambientales el “temor justificado de la población a la potencial contaminación que pueden ocasionar las actividades extractivas” (Defensoría del Pueblo 2007: 5). Efectivamente, el tema ecológico tiene presencia en los seis casos de nuestro estudio, aunque con matices: ha sido o es un tema central en Tambogrande, Majaz, Huarmey y Yanacocha, mientras en San Marcos, Tintaya y Las Bambas es un aspecto más bien secundario en comparación con otras demandas.

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 consideramos la importancia que el movimiento ecologista ha adquirido en los últimos veinte años en todo el mundo y en todos los estratos sociales.⁷

El ambientalismo surgió durante los años ochenta en Europa y los Estados Unidos como movimiento de protesta social, pero desde aquel entonces se ha diversificado y fue apropiado por una enorme variedad de actores. El otrora “monopolio” de los movimientos ecologistas fue integrado en corrientes ideológicas muy heterogéneas, generándose una “situación de mercado” con numerosos competidores que producen y comunican sus respectivas imágenes “verdes” (Eder 1996: 165).⁸ La defensa del medio ambiente se ha convertido así en una ideología política que logra movilizar actores sociales muy distintos, incluidas las empresas mineras que utilizan el discurso ecológico para mostrar su compromiso con la creación de un mundo sostenible.⁹

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 por un lado y un futuro limpio y verde por otro. El Código de Conducta

7. En los años noventa, el 80 por ciento de los norteamericanos y dos tercios de los europeos se consideraban “ambientalistas” (Castells 1997: 110).

8. Manuel Castells (1997: 112) distingue cinco tipos de movimientos ecologistas.

9. Véase por ejemplo el video Proyecto Río Blanco: Preocupación ambiental y conciliación, elaborado por el conocido ecologista peruano Antonio Brack para la empresa Monterrico.

de la SNMPE –que mantiene un Comité de Asuntos Ambientales–, por ejemplo, le otorga dos (de un total de ocho) puntos:

3. La armonización de los legítimos intereses empresariales y productivos busca contribuir a una vida digna y al desarrollo sostenible en la sociedad.
7. Es objetivo cierto de nuestra actividad empresarial promover y aplicar prácticas de protección ambiental y de uso eficiente de los recursos naturales, alentando el empleo de tecnologías eficaces que contribuyan a proteger y conservar flora, fauna y ecosistemas, así como a prevenir cualesquiera situaciones negativas.¹⁰

A nivel internacional, iniciativas como Mining, Metals and Sustainable Development (MMSD) o el Global Mining Initiative (GMI) han tratado o tratan de diseñar pautas para una minería ecológicamente sostenible.

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. Como señalábamos, las empresas (y el Estado) ubican el dilema en una deficiente comunicación con la población; sin embargo, a nuestro entender, 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.

Las empresas presentan al ecosistema como elemento económico que debe ser explotado racionalmente para fomentar el bienestar de todo el país; el discurso de las empresas, entonces, es el del “interés público” en busca del desarrollo.¹¹

10. Ver www.snmpe.org.pe/codigo_conducta.htm. El lema de la 26 Convención de Ingenieros de Minas del Perú en Arequipa, en septiembre de 2003, fue “Desarrollo sostenible: desafío para la minería”. Durante el evento, Raúl Benavides, vicepresidente de la Compañía de Minas Buenaventura, manifestó que “queremos demostrar al mundo que los mineros peruanos son capaces de generar prosperidad y desarrollo sostenibles, aun cuando las reservas de oro se estén agotando. Es un enorme desafío, pero tenemos la voluntad de afrontarlo” (Mining Engineering, vol. 56, N° 1, p. 32).

11. El discurso empresarial sobre el medio ambiente está compartido por el Estado peruano; en una contribución para el Instituto Peruano de Administración de Empresas (IPAE) el entonces secretario ejecutivo del CONAM sostiene que

Joan Martínez-Alier (1992) contrapone a lo que él llama el “ecologismo neoliberal” de las empresas –el cual promueve la conservación de los recursos naturales no tanto por su valor intrínseco, sino porque sirven al progreso económico– un “ecologismo popular” o “ecologismo de los pobres” que se expresaría en los conflictos sociales con contenido ecológico “de los pobres contra los relativamente ricos, sobre todo en contextos rurales” (Martínez-Alier 2006). Estos conflictos, en los cuales “los pobres” defienden la conservación de los recursos naturales y del medio ambiente “más allá de la obsesión por ‘tomar en cuenta la naturaleza’ en términos monetarios” (Martínez-Alier 2002b: 2), se caracterizan, según el autor, a menudo por consideraciones incompatibles. Los conflictos socioambientales, según Martínez-Alier (2002a), son también conflictos sobre valores.

Los diferentes valores, a su vez, coinciden con formas divergentes de generar conocimientos. El de las empresas es el discurso de una modernidad que consagra el conocimiento profesional especializado, su racionalidad y, sobre todo, su superioridad frente a otros sistemas de conocimiento; un discurso apolítico, tecnócrata, cuya (supuesta) objetividad y neutralidad les sirven para postular, entre otros, la compatibilidad entre agro y minería.¹² Es un discurso “ilus-trado” –en el sentido de una separación cartesiana entre sociedad y naturaleza– que se sustenta en una plena confianza en los avances tecnológicos y científicos.

A eso se contrapone el sistema “tradicional” de conocimientos que orienta a la población afectada en las comunidades rurales.

“nuestra relación con la biodiversidad o, más llanamente, con la naturaleza, es un reflejo de nuestra confusa aproximación a los recursos naturales. Lejos de aprovecharlos para nuestro desarrollo, ellos terminan siendo víctimas de nuestro modo de desarrollarnos”. Paul Remy Oyague: “Biodiversidad: ventana de oportunidades”, en La misión de IPAE. Promover el sistema empresarial peruano para contribuir al desarrollo sostenible del país. Ver www.ipaece.org.pe/Publicaciones/CADE99_2000/tomo1.pdf, p. 25.

12. El reciente informe de la Defensoría del Pueblo sobre conflictos socioambientales no se libra de esta confianza pertinaz en la ciencia, aunque reconoce sus limitaciones: “A veces, su existencia [se refiere a daños ambientales] es difícil de probar tanto por el desconocimiento científico de las causas de un determinado daño o por la incertidumbre, también científica, que puede rodear a la identificación de los efectos sobre el ambiente de algunos compuestos químicos” (Defensoría del Pueblo 2007: 18).

Bebbington y sus coautores mencionan un ejemplo ilustrativo, que de una u otra forma hemos encontrado también en nuestros estudios de caso, sobre la aplicación de diferentes criterios para generar conocimientos. Según los autores, en Cajamarca

[...] el tema del agua sigue siendo muy controversial y mientras los movimientos sociales insisten en este problema, por lo general la Minera Yanacocha y las autoridades no lo aceptan: “los ingenieros vienen informando que todo está bien que hay agua en cantidad y calidad, pero eso no lo vemos, más bien se esta menorando” (sic, por disminuyendo) (grupo HB). Las comunidades estudiadas para este trabajo insisten en que la calidad y disponibilidad del agua se ha deteriorado, un problema sobre todo reconocido por las mujeres. Se refieren a varios indicadores de estos cambios: la desaparición de sapos, peces (truchas) y otra vida acuática, el color del agua y su turbidez” (Bebbington et al. 2007: 14).

Es desde esta perspectiva que se explica la desconfianza casi generalizada de la población en los monitoreos ambientales “oficiales” financiados por las empresas; no se debe solamente a su “ignorancia”, sino expresa también desconfianza en la ciencia instituida, la cual contrasta con sus propios conocimientos. Las suspicacias, también generalizadas, en los estudios de impacto ambiental, a su vez, dejan entender que la gente tiene una noción de la relación entre el conocimiento y el poder, pues saben que hasta ahora ningún EIA de un proyecto de gran envergadura ha sido rechazado, y el conocimiento producido en los estudios sirve, en última instancia, a las empresas.

En suma, pensamos que en el problema del medio ambiente no se expresa (sólo) una deficiencia de comunicación e información, sino también el (des)encuentro de diferentes valores y mundos de vida. “La diferencia, dice Mary Douglas, no está en la característica del conocimiento, sino en la clase de comunidad que queremos construir” (Douglas 1992: 9). En este sentido, los discursos ambientalistas son discursos políticos que se expresan tanto en los reportes de sostenibilidad¹³

13. Buhr y Reiter (2006) han analizado el discurso sobre el medio ambiente y el desarrollo sostenible en seis reportes voluntarios de la empresa Noranda, socio temporal de Compañía Minera Antamina. Las autoras describen cómo el uso de los términos ha ido cambiando en los diferentes informes de acuerdo a factores coyunturales y llegan a la conclusión de que Noranda “en cierta medida ha objetivado el medio ambiente y lo utilizaba para distinguirse” (Ibíd.: 19).

de las empresas como en las consignas de sus contrincantes, tales como “la vida es un tesoro que vale más que el oro”.

Protagonistas del ecologismo popular han acusado a las compañías mineras de usar una serie de mecanismos dudosos para presentarse como empresas estrictamente reguladas sin consecuencias ambientales perdurables. Las acusaciones se sintetizan en el término inglés *greenwashing* (literalmente: “lavar verde”), que implicaría el manejo de relaciones públicas y campañas mediáticas millonarias, la desinformación calculada sobre temas ambientales, el cabildeo político y la demonización de adversarios denunciándolos por obstaculizar el desarrollo y hasta de “terroristas” (Athanasiou 1996: 228). El caso del alcalde de Tambogrande, César Crisanto, las acusaciones contra los obispos de Chulucanas y Jaén de encabezar una “red del terror” y las diferentes campañas contra el padre Marco Arana en Cajamarca serían ejemplos de ello en el ámbito de nuestro estudio.

Diferentes percepciones del riesgo

Estrechamente relacionadas con el punto anterior son las diferentes percepciones del riesgo, que es una de las expresiones emblemáticas de la época contemporánea, tal como fue expuesto por el sociólogo alemán Ulrich Beck en su concepto de la “sociedad del riesgo” (Beck 1994). Beck describe cómo los peligros producidos por el hombre en su afán de dominar la naturaleza a través de la tecnología se han convertido en la médula de lo que él llama la “segunda modernidad” o “modernidad reflexiva”, exponiendo a la humanidad a peligros como la radioactividad, la contaminación del aire y del agua, accidentes de tráfico y aviación o, muy presente después del reciente informe de las Naciones Unidas, el calentamiento global. En vez de ofrecer control y predictibilidad, la ciencia produce riesgos e incertidumbres; en vez de resolver los problemas, los genera. En palabras de Douglas y Wildavsky,

[l]os avances de la ciencia incrementan la comprensión humana sobre el mundo natural. Abriendo nuevos campos de conocimiento, sin embargo, la ciencia puede incrementar simultáneamente la brecha entre lo que es conocido y lo que es deseable conocer (Douglas y Wildavsky 1983: 3).

La floreciente disciplina del “análisis del riesgo”¹⁴ ha demostrado que el riesgo es un concepto multidimensional que combina el conocimiento subjetivo, basado en experiencia e información, con el sistema valorativo del respectivo entorno social. Es decir, lo que la gente percibe como amenaza para su bienestar y cómo evalúa la probabilidad y las dimensiones de su potencial impacto dependen, en buena medida, de sus valores, de sus proyecciones sociales y de su identidad cultural. “La percepción y aceptación del riesgo –dice uno de los expertos más reconocidos sobre el tema– tienen sus raíces en factores sociales y culturales” (Slovic 2000: 221).

Los riesgos y temores compartidos por un grupo, así como las medidas para enfrentarlos, no son factores objetivos y meramente tecnológicos, sino que tienen fuertes implicancias subjetivas que “protegen un determinado conjunto de valores que corresponden a un determinado modo de vida” (Douglas y Wildavsky 1983: 8). En este sentido, también el manejo del riesgo es un asunto eminentemente político.

La “politización del riesgo” (Douglas 1992: 10), en una sociedad del riesgo globalizada, a su vez abre la posibilidad para los actores locales que se enfrentan a la minería de encontrar aliados aun fuera de las fronteras estatales y generar alianzas con ONG transnacionales, agencias de la cooperación internacional y/o destacados intelectuales. Los casos donde con más claridad –y éxito desde el punto de vista de los afectados– se ha utilizado esta estrategia fueron Tambogrande y Yanacocha (Bebbington et al. 2007).

La competencia por los recursos naturales como sustento económico

Las disputas por recursos naturales son 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. Si bien este es el aspecto que más interesa a las organizaciones ecologistas,

14. Existen por lo menos dos revistas académicas especializadas en el tema: *Risk Analysis*, publicada desde 1981 por Blackwell, y el *Journal of Risk Research*, publicada desde 1997 por Routledge.

las comunidades rurales consideran el tema ambiental también –y probablemente más– en términos de derechos al acceso a la tierra y al agua, los medios que constituyen el fundamento de su economía familiar. Es decir, en cuanto a recursos naturales, empresas y comunidades compiten también por los mismos recursos económicos. Podemos mencionar los siguientes ejemplos de los casos estudiados:

- En Tambogrande se impuso el lema “Agro sí, mina no”, que insinúa una incompatibilidad entre las dos actividades económicas.
- En San Marcos, los problemas entre la Compañía Minera Antamina y la población empezaron con la compra de tierras y la reubicación de los pastores; las alternativas económicas ofrecidas por la empresa no dieron los resultados esperados y se encuentran en un proceso de negociaciones casi permanente. Un problema particular se presenta en Huarmey, donde según afirmaciones del sindicato de pescadores la presencia de Antamina habría afectado la pesca.
- En Tintaya, la expropiación de tierras dio origen a un conflicto con las comunidades campesinas colindantes al proyecto minero que lleva varias décadas, aunque ahora se viene abordando a través de la Mesa de Diálogo.
- En Las Bambas, el tema está recién perfilándose como futuro conflicto, pero ya se han notado expresiones de preocupación relacionadas con posibles expropiaciones de tierras y una reubicación, probablemente inevitable, de algunas comunidades.

A pesar de los esfuerzos de algunas empresas para compensar a la población afectada adecuadamente 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 o al uno o al otro, pero no a ambos. Sin embargo, también en este caso habría que tomar en cuenta diferentes racionalidades entre los actores, que a veces entorpecen las negociaciones para llegar a un acuerdo. En algunos casos se ha visto que la población se niega de plano a cambiar su economía familiar por otra actividad, ofrecida

por las mineras y posiblemente más lucrativa en términos de ingresos monetarios. En Tambogrande, entre los opositores más decididos al proyecto minero se encontraban agricultores exportadores de mango y limón con una economía razonablemente próspera, la que vieron amenazada. Pero hay otros casos que escapan de una lógica netamente utilitarista.

Una vez más, un factor importante al respecto son los diferentes significados sociales que las empresas (y el gobierno) por un lado y los campesinos por el otro otorgan, por ejemplo, a la tierra. Afirmaciones por el respeto de la cultura vernácula aparte, las mineras no se desligan de la racionalidad utilitarista del mercado que desvincula la economía de los otros aspectos de la vida social. Para las comunidades andinas, en cambio, la economía se encuentra insertada en un conjunto de relaciones recíprocas y construcciones simbólicas; lo que está en juego para ellas no es sólo una u otra modalidad de generar ingresos, sino una forma de vida.¹⁵ La situación fue descrita elocuentemente por consultores del mismo Banco Mundial:

La adquisición de tierras parece ser uno de los aspectos principales que a menudo terminan en tensiones sociales, malentendidos y conflictos sociales en el Perú. Una razón estructural para estos problemas es que se compra la tierra casi siempre a campesinos, aún a un precio de compensación razonable, pero ellos no saben cómo establecer un nuevo modo de vida sin tener acceso a nuevas tierras. Para un campesino, el perder acceso a su parcela es más que sólo perder un pedazo de tierra; es equivalente a perder todo un mundo de relaciones sociales basadas en lazos de parentesco y reciprocidad social –es equivalente a enfrentar lo desconocido. En demasiados casos, el proceso de adquisición de tierras produce así campesinos sin tierra y familias empobrecidas” (World Bank 2004: 106).

Eso explica por qué la actitud de la población afectada no necesariamente obedece a un cálculo frío de sumas y restas pecuniarias,

15. Una extensa producción sociológica y antropológica señala que el “ser campesino” implica mucho más que un modo de producción. Según el antropólogo Alfred Kroeber, sociedades campesinas son “sociedades parciales con culturas parciales”, cuyas “unidades locales retienen gran parte de su identidad antigua, su integración y su apego al suelo y a los cultos” (Kroeber 1948: 284). A pesar de tener más de medio siglo, las afirmaciones de Kroeber siguen en buena medida vigentes.

tal como lo muestran por ejemplo las dificultades que empresas como Antamina encuentran en lograr la aceptación de las alternativas económicas que ellas proponen. El caso de los pastores reubicados, y generosamente recompensados, en San Marcos no sólo muestra que la inserción abrupta a la economía del mercado, sin estar acostumbrados a sus mecanismos, lleva fácilmente al fracaso económico, sino manifiesta sobre todo la magnitud de las implicancias sociales de la economía campesina. Para los pastores, el tener que abandonar su hábitat no sólo significaba la privación de un medio de producción, sino el desplome de un universo social basado en relaciones con obligaciones y derechos mutuos; significaba enfrentarse a un mundo incógnito y una sensación de vulnerabilidad y desprotección, la cual buscan aliviar a través de una relación duradera con un “patrón” poderoso y protector. Y ante la virtual ausencia del Estado, el único padrino disponible es la empresa.

Es así, pensamos, que se explica la actitud del grupo de reubicados que en el último momento desistió de mudarse al fundo que la compañía les había conseguido en la costa, al igual que la indecisión en asumir las alternativas económicas que la empresa les propone. Aceptarlas significaría poner fin a una relación que ellos más bien quieren conservar; eso es, una relación clientelista con un patrón poderoso. Algo parecido se ha notado en Tintaya, donde las comunidades han postergado una y otra vez la firma de los convenios sobre la adquisición de tierras que BHP Billiton había comprado para compensar las expropiaciones. Una contrariedad con la que tienen que lidiar las compañías de la “nueva minería” es que a menudo quieren hacer empresa moderna en un contexto premoderno.

Las distintas percepciones sobre el papel de la economía coinciden con diferentes expectativas y percepciones acerca del desarrollo.

La posición de las empresas se sustenta principalmente en su afirmación de promover el desarrollo entendido como crecimiento económico. Entre los casos estudiados, Huarmey (descontando los pescadores) y los sectores urbanos en Espinar son probablemente los que más se acercan a esta posición, lo cual habría facilitado el llegar a un acuerdo, por más frágil que sea en el último caso, con la respectiva empresa. Otros casos –Cajamarca, Huancabamba y Ayabaca, y las comunidades de Tintaya y San Marcos– son más complejos y buscan conciliar el crecimiento económico con la economía campesina.

Obviamente, las comunidades rurales no desprecian un nivel de vida digno en términos materiales, pero a la vez existe la demanda de que el desarrollo debe armonizar con el modo de vida de la población. En Piura, los conflictos en Tambogrande y Majaz sintetizan esta preocupación en un nivel macro; más allá del caso particular, lo que está en juego es el camino al desarrollo de la región.

La distribución de los beneficios económicos

Un cuarto 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 sólo ha causado rechazo, sino también grandes expectativas económicas en partes de la población, más aún cuando se trata de compañías transnacionales con un enorme potencial económico, como las de nuestro estudio. Las demandas de participar de alguna forma en los ingresos extraídos de lo que muchos consideran como su territorio, se ha manifestado quizás con mayor tenacidad en el caso de Antamina (tanto en San Marcos como en Huarmey) y en Tintaya; en cambio, no han logrado una posición hegemónica en el caso de Majaz y mucho menos aún en Tambogrande. En Las Bambas, los principales conflictos giran todavía alrededor del manejo del fideicomiso.

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, tal como lo demuestra el análisis del canon minero de Roxana Barrantes (2005).

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; es el caso en Huarmey, donde muchas esperanzas giraron alrededor de la carretera que CMA había anunciado construir. Sin embargo, sobre todo en las zonas más remotas del país, 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, hospitales o escuelas. Otros reclamos, probablemente la mayoría, se refieren a la generación de algún ingreso familiar, fuese a través de

un puesto de trabajo en la mina o la compra de productos locales por parte de la empresa.

Las empresas de la “nueva minería” han adoptado un discurso que reconoce una responsabilidad social con la localidad donde operan. Como señalamos más arriba, las empresas mineras en el Perú han invertido más que cualquier otro sector industrial en el “desarrollo local”.¹⁶ Sólo las diferentes oficinas de relaciones comunitarias de Antamina han gastado durante el año 2005, según el reporte de sostenibilidad de la empresa, más de 2.8 millones de dólares en apoyo social, en rubros como infraestructura, educación, salud, desarrollo agropecuario y fortalecimiento institucional; monto que no incluye los fondos de la Asociación Ancash ni ocasionales donaciones en especie y otros servicios, como la atención a familias comuneras en el Policlínico Yanacancha.

A pesar de estos esfuerzos, el descontento en la población se mantiene, tanto en San Marcos y Huarmey, donde opera Antamina, como en otras regiones. Una razón evidente para la insatisfacción es que a pesar de las medidas estatales y 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); eso vale para el país en su conjunto como –con la excepción de Huarmey y tomando en cuenta que en Tambogrande la mina no logró establecerse– para las zonas de nuestro estudio.

La pobreza de las comunidades ubicadas en los alrededores de las minas se encuentra así en una contradicción abismal con la riqueza y el poder de las empresas. Pero a diferencia de los sistemas de dominación más tradicionales –que por lo general se sustentaban en las relaciones de obligaciones mutuas asimétricas que caracterizan al clientelismo–, la economía 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 su estudio sobre las actividades comunitarias de empresas mineras, Damonte, León y Dávila (2004) encontraron que

16. Para un estudio sobre las actividades de desarrollo comunitario de las empresas mineras en el Perú, véase Damonte, León y Dávila (2004).

[e]n la última década el empleo minero se ha reducido fruto de las reformas estructurales emprendidas por el gobierno y los cambios en los procesos de producción en la minería. Este decrecimiento es mayor en lo que concierne a la demanda de mano de obra de menor calificación. Hoy en día los proyectos mineros producen más con menos personal. A la par, la productividad de las empresas mineras depende sustancialmente del nivel de calificación de su personal. Prueba de ello es que el índice de producción por obrero prácticamente se ha duplicado en los últimos diez años (Damonte, León y Dávila, 2004: 55).

Por otro lado,

[l]as dificultades para desarrollar un programa de adquisiciones locales están directamente relacionadas a la magnitud de la operación y los estándares de las empresas operadoras. Mientras más grande es la operación, mayor la demanda de bienes y menos flexibles los estándares de calidad. En el caso de la gran minería se prefiere importar bienes de primera necesidad del extranjero, según refieren, por motivos de estandarización y economía de escala (Ibíd.: 57).

En esta situación, los beneficios que las empresas mineras ofrecen a la población son presentados como voluntad –canonizados en el acuerdo entre mineras y el gobierno aprista, mediante el cual las primeras se comprometían a pagar “voluntariamente” una contribución de 2,500 millones de soles¹⁷– y no como un derecho de la población afectada. Una postura que sin lugar a dudas refleja la situación realmente existente; una situación que en el campo económico puede encontrar algún alivio, pero como remedio perdurable requiere de soluciones políticas.

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. Aun tomando en cuenta la heterogeneidad de las comunidades y sus contradicciones internas, la presencia de las mineras siempre significa la intrusión

17. 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 www.antamina.com/noticias/noticias_178.html

de un actor externo que resulta en una variedad de agresiones, que a menudo provocan reacciones en un sector de los comuneros, si bien no necesariamente en todos.¹⁸ El rotundo rechazo a la reubicación en Tambogrande, las difíciles negociaciones entre la comunidad de Anguraju Carhuayoc y la compañía Antamina en San Marcos, pero sobre todo el discurso de las rondas campesinas en el caso de Majaz serían algunos ejemplos en el marco de nuestro estudio que demuestran este afán por defender la autonomía comunal, el cual también expresa la preocupación por mantener el control sobre el modo de vida local con su respectiva organización social, económica y política, en suma, el control del propio destino (Ballard y Banks 2003: 298).

El reclamo por la autonomía es presentado cada vez más en términos étnicos y vinculado con la defensa del territorio, que implica mucho más que la propiedad de la tierra:

La tierra es fundamentalmente un espacio físico de ocupación directa por parte de una unidad doméstica (familia) o una comunidad indígena, y al mismo tiempo constituye un factor de producción y subsistencia, un elemento indispensable para la supervivencia del grupo social. [...] El concepto de territorio es más amplio que el de tierra. Se refiere al espacio geográfico en el cual se desenvuelve la dinámica de las sociedades indígenas, y con el cual está vinculada la cultura, la historia y la identidad de un grupo indígena dado. La idea de territorio subyace al concepto de pueblo o nación. El territorio indígena es el espacio geográfico-cultural que los pueblos indígenas reclaman como un derecho colectivo, indispensable para su sobrevivencia, su identidad y su reproducción como pueblos. Mientras que la tierra es reclamada como una necesidad económica y social, el territorio lo es como una necesidad cultural y política, vinculado al derecho de autonomía y de libre determinación (Stavenhagen 2001: 24 y 26).

En el Perú, el discurso étnico y el reclamo por el territorio propio es presentado sobre todo por los pueblos amazónicos como estrategia

18. "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 parecido a los efectos de un terremoto o un diluvio', pero 'con el potencial de ser mucho más perturbador para su modo de vida' (P. J. Asp: "Mining and Indigenous Peoples (special issue)". UNEP's Industry and Environment 63, citado en Hilson [2002: 66]).

política contra el avance de las empresas petroleras. En el marco de nuestro estudio, el único caso es Tintaya, donde durante la protesta en mayo de 2005 un grupo justificó el conflicto con la empresa reivindicando la identidad de la “nación” prehispánica kana. Sin embargo, es probable que en el futuro las reivindicaciones étnicas cobren más importancia. Desde fines de 2003, la Confederación Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI) se define como organización indígena, aprovechando una coyuntura global favorable para minorías étnicas y normas internacionales como el Convenio 169 de la OIT, que fue ratificado por el gobierno peruano.

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 (Clooney 2001: 93). A su manera, los conflictos “reflejan el momento histórico y las estructuras sociales dentro de las cuales emergen” (Garvey y Newell 2004: 5), en una situación caracterizada por una tremenda asimetría de poder. Como bien dice Utting, las luchas ambientales no son sólo “un asunto tecnológico de know-how, disponibilidad de recursos, situaciones ‘win-win’ o una mayor conciencia ambiental por parte de los que toman las decisiones”, sino un proceso político que “implica luchas de poder entre diferentes actores” (Utting 2002: 277).¹⁹

El poder es una de las ausencias más notables en el discurso empresarial que reduce la sostenibilidad de su intervención “a una serie de cuestiones técnicas, gerenciales y económicas, excluyendo cuestiones sociales” (Bridge 2004: 234), enfatiza los códigos de conducta voluntarios y da poca atención a las luchas de las comunidades

19. Véase también Martínez-Alier: “[L]os conflictos ecológico-distributivos se expresan en distintos lenguajes de valoración. Así, los perjudicados pueden pedir la internalización de las externalidades y una indemnización monetaria pero también pueden argumentar (si su cultura local se lo permite) que el medio ambiente en cuestión tiene un gran valor ecológico o paisajístico, o que esa tierra es sagrada, o que los recursos de ese territorio están excluidos del mercado por disposiciones internacionales que protegen a grupos indígenas. En cualquier conflicto ecológico-distributivo, podemos preguntarnos: ¿quién tiene o se arroga el poder de determinar cuáles son los lenguajes de valoración pertinentes? [...] ¿Quién tiene el poder de simplificar la complejidad, descartando algunos lenguajes de valoración e imponiendo otros? Este es un tema clave de la economía ecológica y de la ecología política” (Martínez-Alier 2006: 1 y 9).

afectadas para lograr responsabilidad social por parte de las empresas. Es un discurso que se proyecta en intereses comunes entre empresas y población en el afán de conseguir el desarrollo;²⁰ un discurso “apolítico [que] carece de una teoría del poder” y “sugiere que todas las agendas pueden ser acomodadas” (Garvey y Newell 2004: 5).

Podríamos agregar a los factores señalados algunos elementos adicionales, como por ejemplo el hecho de que en el caso de las empresas de nuestro estudio se trata de compañías transnacionales, lo cual se presta para discursos antimineros nacionalistas o de izquierda;²¹ o las múltiples, omnipresentes agendas ocultas, esto es, situaciones en donde el conflicto minero es “montado” sobre disputas por el poder local.²²

Estos diferentes elementos se cruzan, se mezclan, a veces se contradicen; puede ser que existan paralelamente sin unir fuerzas, como en San Marcos; puede ser también que se unan en un discurso hegemónico como en Tambogrande. Es así que se define el curso de los conflictos. En todo caso, se presenta un panorama sumamente complejo y mucho más enmarañado que un simple problema de comunicación e información.

Es esta multidimensionalidad la que nos lleva por un lado a proponer una transformación de los conflictos mineros en vez de buscar una solución, probablemente imposible (ver el siguiente acápite), y por otro lado a reclamar la presencia de un actor político fuerte. La tantas veces reclamada presencia del Estado es un aspecto crucial en este contexto, como desarrollaremos en la parte III.

20. “Es comprensible que las compañías tratan de desviar la conversación de los derechos hacia el desarrollo sostenible, donde el objetivo es involucrar a los actores en decisiones compartidas y posiblemente acciones conjuntas con una mirada hacia el logro de un progreso económico, social y ambiental colectivo” (Clooney 2001: 93).

21. Como fue el caso en su momento en Tambogrande.

22. Como en San Marcos.

Tercera parte

Transformando el conflicto

En torno a la regulación sectorial

Del Estado interventor al Estado liberal

El Perú entró en el nuevo siglo después de haber experimentado, al igual que muchos países de la región, lo que se denomina hoy las reformas de primera generación. Esta transición se dio bajo un contexto en el que, desde inicios de la década de 1990, se habían generalizado un conjunto de políticas que buscaron la liberalización de las economías de un número importante de países. El denominado Consenso de Washington¹ y las políticas de ajuste estructural, como tendencia global, descansaban en los siguientes lineamientos: liberalización del comercio internacional, de los flujos de inversiones extranjeras directas y de las tasas de interés; privatización de las empresas públicas, desregulación, derechos de propiedad, disciplina fiscal, reordenamiento de las prioridades del gasto público, reforma tributaria para lograr el equilibrio macroeconómico y controlar las tendencias inflacionarias.

El Banco Mundial (BM) se convirtió en un actor clave en el impulso de las denominadas reformas estructurales. Los préstamos de

1. Se entiende por Consenso de Washington a un listado de políticas económicas consideradas esenciales durante los años noventa por los organismos financieros internacionales y los centros de poder económico y político con sede en Washington DC: Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, el Congreso de los Estados Unidos, la Reserva Federal, algunos expertos del sector académico y de las finanzas, etc.; ver Williamson (1990).

ajuste estructural² de este organismo se convirtieron en instrumentos determinantes para el desarrollo de las reformas estructurales.³ De esa manera, el BM no solamente apoyó los cambios en las políticas de sectores productivos claves, las privatizaciones, la liberalización comercial y las inversiones, sino que también se convirtió en un riguroso evaluador del compromiso de los países con la reforma.

Uno de los aspectos claves de la reforma fue el nuevo rol que se le asignaba al Estado en el funcionamiento de la economía. La reforma tenía como premisa básica menos Estado y mayor funcionamiento del mercado, lo que significó cambios sustantivos en el funcionamiento previo: una reorientación del gasto público, así como la puesta en marcha de reformas en la administración tributaria, la reducción de aranceles, los sistemas de seguro social y las políticas de subsidios básicos del sector público aparecían como algunos de los componentes claves que debían ser modificados. Además, estaba planteado el retiro del Estado de la esfera de la producción, por lo que se impulsó el proceso de privatización de las empresas públicas⁴ y el acceso de inversionistas privados a actividades que antes habían sido reservadas para el Estado.

El contexto global

El Perú había visto en los años ochenta profundizarse una grave crisis económica. Los niveles de vida y el poder de compra se habían comprimido drásticamente sin que se resuelvan los problemas inflacionarios.⁵ La crisis de la deuda externa había puesto en evidencia la fuerte dependencia de la economía peruana de las líneas de crédito internacional, y a partir de 1988 se produce un verdadero colapso del

-
2. Que inicialmente fueron introducidos en 1979 para apoyar las crisis de balanza de pagos luego del segundo choque petrolero y la crisis de la deuda.
 3. Durante las dos últimas décadas, los montos destinados a financiar procesos de ajuste estructural representaron en promedio entre el 20 y el 25% de todos los préstamos otorgados por el BM.
 4. Se privatizaron empresas estatales vinculadas tanto a sectores productivos como a los servicios públicos.
 5. Al final del decenio, en 1988, 1989 y 1990, la inflación se elevaba respectivamente a 1,722.3%, 2,775.3% y 7,649.7%.

sistema fiscal y, con él, la casi interrupción de las inversiones públicas y el colapso de la administración del gobierno de Alan García (1985-1990). Todo esto ocurría en un contexto agravado por la violencia política que vivía el país.

Esta experiencia traumática reforzó poderosamente la idea de que la única salida eran las políticas de ajuste estructural y la liberalización de la economía, lo que se lograría a través de un conjunto de reformas que le darían al país una mejor gestión, recuperando de esta manera los equilibrios perdidos. Para los impulsores de la reforma, era crucial que el péndulo vaya lo más lejos posible en la dirección contraria de la orientación que había sido la predominante hasta entonces: ello implicaba el abandono de la estrategia de industrialización por substitución de importaciones, una fuerte desregulación del mercado del trabajo, implementación de la reforma fiscal, liberalización del comercio, eliminación del control del cambio y de las restricciones en el mercado de capitales; todo ello con el objetivo de estimular el flujo de inversiones extranjeras directas y venta de las empresas públicas.

Esta reorientación de la economía impulsada en los años noventa por el gobierno de Fujimori mejoró, en algunos casos de manera significativa, varios aspectos críticos del período anterior. El punto de partida fue el drástico plan de ajuste (1990-91) que permitió derribar la hiperinflación. El reinicio del pago de la deuda externa, la nueva legislación sobre la inversión privada y el programa estatal de privatización estimularon las inversiones extranjeras, mientras que –en particular por el crecimiento de la actividad minera en los años siguientes– las exportaciones empezaron por primera vez desde los años setenta a crecer de manera sostenida. En pocos años el Perú dejó de ser una de las economías con mayor presencia del sector público en América Latina para adoptar uno de los procesos de liberalización más rápidos y profundos del continente.

La privatización de las empresas públicas fue un elemento central de este programa. Era estratégico para los empresarios y las instituciones financieras internacionales eliminar las diversas limitaciones a la propiedad privada instituidas por el gobierno del General Velasco Alvarado (1968-1975). Era también un medio para canalizar los flujos de inversión extranjera.

En 1990, el Estado empleaba más de un millón de trabajadores (28% de los asalariados del país) y era responsable del 25% de las

importaciones y daba cuenta del 28% de las exportaciones. El Estado controlaba cerca de un tercio de la producción minera y la empresa pública Minero Perú Comercial (MINPECO) disponía de la exclusividad de la comercialización de los productos mineros y metalúrgicos en el interior y en el exterior del país. El proceso de privatización se inició en 1992, y en aproximadamente una década se transfirieron alrededor de cien empresas públicas, principalmente a inversionistas extranjeros.

Consolidando el nuevo modelo

En el nuevo modelo, el potencial de crecimiento de la economía peruana, a mediano y largo plazo, descansaba sobre dos fundamentos. En primer lugar un flujo de capitales privados incentivados por tasas de interés altas y ausencia de restricciones para las inversiones y para las transferencias de sus ganancias al exterior. En segundo lugar, la modernización y el desarrollo de las exportaciones del sector primario: minería, pesquería, petróleo y gas.

El Perú se beneficia de recursos naturales abundantes y diversificados. La hipótesis era que el capital nacional no tenía la capacidad (salvo asociándose con el capital extranjero) para financiar el relanzamiento de estos sectores productivos. Actividades como la minería jugaban un rol central en el nuevo escenario, en medio de una serie de factores que le permitieron incrementar considerablemente su productividad y reducir sus costos: pacificación del país y mejoramiento de las infraestructuras y de las operaciones portuarias, disminución de los derechos aduaneros para las importaciones y liberalización del mercado del trabajo, ley de promoción a la inversión minera y la apertura a la inversión privada de nueve millones de hectáreas que el Estado mantenía en reserva e incorporación de nuevas tecnologías.⁶

Antes de examinar de manera precisa las medidas concretas que sustentaron el giro de la gestión del sector minero, es necesario ubicar estos cambios en el contexto global. La liberalización de la economía

6. Por ejemplo, en el caso del oro, la introducción del procedimiento de cianurización, que permite recuperar 100% del mineral: en pocos años, minera Yanacocha, en Cajamarca, hizo del Perú uno de los principales productores de oro de América Latina.

y las reformas estructurales son procesos que se desarrollan en una multiplicidad de escenarios. Los cambios que hemos indicado en el caso peruano no se enraízan en la ideología de las nuevas autoridades políticas: si bien traducen una crisis de sus modelos de referencia, también representan un proceso de aprendizaje –manejo de información, símbolos, valores, know how disponibles en el entorno internacional y que jugaron un rol determinante para la reorientación del actuar gubernamental–. En este proceso, el papel y las condiciones del Banco Mundial (BM) en sus préstamos fueron factores determinantes.

Un componente central en la reforma fue lo que el BM definió como ajustes sectoriales. El objetivo de los denominados ajustes sectoriales era apoyar los cambios institucionales y de políticas, necesarios para crear lo que para este organismo era un ambiente propicio para el fomento de inversiones privadas en determinados sectores productivos en los países en desarrollo. Tal como lo señala un informe del BM, la idea era que “grandes áreas del mundo sean más atractivas para el capital privado”.⁷ Grandes áreas del mundo que habían estado cerradas para las inversiones.

De esta manera, el ajuste sectorial llegó a actividades productivas como las industrias extractivas, como es el caso de la minería metálica, el gas y el petróleo. Según el propio BM,⁸ más de cien países, desde inicios de la década del 1990, implementaron reformas sustantivas de su legislación minera.

El BM sustenta su compromiso con las reformas estructurales en actividades como la minería al considerar

que las industrias extractivas son importantes para el crecimiento económico de los países en desarrollo porque generan rentas y empleo y actúan como un activador de desarrollo infraestructural, educación, capacitación y actividad empresarial. Las enormes rentas para el gobierno apoyan otras actividades de desarrollo.

Además, el BM “también cree que el desarrollo de las industrias extractivas puede contribuir al desarrollo sostenible y a la mitigación

7. Banco Mundial: página 15 del Informe de la Revisión de las Industrias Extractivas. Versión del 21 de agosto de 2003.

8. La Revisión de las Industrias Extractivas. Versión del 21 de agosto de 2003.

a la pobreza”.⁹ Hoy en día la validez de estos planteamientos vienen siendo evaluados por el propio organismo.

De este modo, el ajuste sectorial en el sector minería llegó a los países acompañado de asistencia externa para los gobiernos que impulsaron la reforma y las privatizaciones, con movilización de recursos financieros, el fortalecimiento de capacidades para la gestión de las rentas, evaluación de los costos ambientales, entre otros aspectos que buscaron crear el marco adecuado para la entrada de las inversiones privadas.

El Perú figura entre los países que implementaron reformas sustantivas en su legislación minera y en su régimen general de inversión. La minería debía jugar un rol estelar en la salida productiva que se propuso en el nuevo esquema de funcionamiento de la economía peruana, desde inicios de la década de 1990, como lo veremos a continuación.

El nuevo modelo y la gestión del sector minero

Luego de aplicar las políticas de ajuste y de estabilización,¹⁰ las reformas estructurales implementadas por el gobierno de Fujimori al inicio de su primer mandato dieron una particular importancia y un papel estratégico a la promoción de la inversión extranjera en el sector minero para dinamizar una actividad crucial para el equilibrio de la balanza comercial y la generación de divisas necesarias para reiniciar el pago de la deuda externa.

Mediante medidas de liberalización y privatización, se trataba simultáneamente de redefinir el rol del Estado, relanzar un modelo primario-exportador privilegiando las actividades con alta renta y rentabilidad diferencial, y aprovechar el nuevo dinamismo de los mercados mundiales de minerales, que se comenzó a manifestar en la primera mitad de la década de 1990.

El punto de partida fue, al amparo de las facultades delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo, promulgar en 1991 una

9. Banco Mundial. Página 18 de la Revisión de las Industrias Extractivas. Versión del 21 de agosto de 2003.

10. Lo que en Perú se conoció como el “Fujishock”.

serie de decretos legislativos que eliminaban la predominancia de la actividad minera estatal sobre la privada, reducían drásticamente el control estatal sobre esta actividad y otorgaban a las inversiones en minería una serie de incentivos financieros y fiscales.

En una segunda etapa, y con el apoyo del Banco Mundial, se establecerían una serie de mecanismos y procedimientos orientados a gestionar el impacto ambiental de las actividades mineras a fin de asegurar, en principio, la sostenibilidad de su desarrollo.

Los decretos legislativos de noviembre 1991 y el fomento a la inversión privada

Las dos normas de mayor importancia fueron publicadas conjuntamente en noviembre de 1991. En primer lugar, el Decreto Legislativo N° 757, o Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, del 13 de noviembre de 1991, que modificó el Código del Medio Ambiente (1990), eliminó normas objetadas por las empresas como irreales, excesivas o de alto costo, y suprimió, por otro lado, toda reserva a favor del Estado para la realización de actividades económicas o la explotación de recursos naturales, salvo en el caso de áreas naturales protegidas.

En segundo lugar, el Decreto Legislativo N° 708, o Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero del 14 de noviembre de 1991, que declaró de interés nacional la promoción de inversiones en el sector minero, para lo cual se establecieron una serie de principios fundamentales para el desarrollo de la actividad minera y de incentivos a los inversionistas del sector, entre los cuales tenemos:

- Estabilidad tributaria, cambiaria y administrativa.
- Una tributación que grava únicamente la renta que distribuyen los titulares de la actividad minera.
- El Estado reconoce la deducción de tributos que inciden en la producción.
- Las inversiones aprobadas por la autoridad en infraestructura de servicio público son deducibles de la renta neta.
- No discriminación en materia cambiaria y otras medidas de política económica, respecto a inversionistas nacionales o a otros sectores de la actividad económica.

- Libertad de remitir utilidades, dividendos y recursos financieros, y libre disponibilidad de moneda extranjera.
- Libre comercialización de los productos minerales.
- Simplificación administrativa.¹¹

En este escenario, las empresas mineras y el Estado peruano comenzaron a firmar contratos de estabilidad tributaria.¹² Según el Ministerio de Energía y Minas, desde 1994 el Estado peruano ha suscrito treinta Contratos de Garantía y Medidas de Promoción a la Inversión, que han garantizado la inversión de igual número de proyectos mineros. De este total, quince proyectos cuentan con contratos de estabilidad por quince años y catorce con contratos por diez años. Uno de los contratos (Cía. Minera Santa Luisa) finalizará al recuperar la inversión. La titularidad de los treinta proyectos ha recaído en veinte empresas mineras.

Asimismo fueron normados diferentes procedimientos relacionados con la actividad minera, en particular todo lo relativo al régimen de concesiones. Todas estas disposiciones, que modificaban la Ley General de Minería de 1981, fueron incorporadas luego en el Decreto Supremo N° 014-92-EM o Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería (04/06/92). Dicha norma no sólo consolida en un solo texto los procedimientos para el inicio de las actividades de desarrollo minero, sino también define los procedimientos administrativos, tributarios, de seguridad, protección ambiental y el régimen de concesiones mineras.

La liberalización de los derechos de opción de los prospectos y proyectos mineros

El DL 708 modernizó el procedimiento ordinario para obtener una concesión minera a fin de ofrecer el acceso a los derechos mineros

11. Campodónico Sánchez (1999).

12. Estos contratos garantizan al titular de actividad minera la estabilidad tributaria, por la cual quedará sujeto, únicamente, al régimen tributario vigente a la fecha de aprobación del programa de inversión, no siéndole de aplicación ningún tributo que se cree con posterioridad. Artículo 80° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería.

Cuadro 11
EMPRESAS QUE SUSCRIBIERON CONTRATOS DE GARANTÍAS
Y MEDIDAS DE PROMOCIÓN A LA INVERSIÓN

EMPRESA	CANTIDAD DE PROYECTOS
1. Minera Yanacocha	4
2. Doe Run Perú SRL	3
3. BHP Billiton Tintaya S. A.	2
4. Compañía Minera Milpo S. A.	2
5. Empresa Minera Los Quenuales S. A.	2
6. Minera Barrick Misquichilca S. A.	2
7. Cía. Minera Ares S. A. C.	2
8. Cía. Minera Antamina S. A.	1
9. Cía. Minera Santa Luisa S. A.	1
10. Cía. Minera Condestable S. A. A.	1
11. Empresa Minera Mahr Tunel S. A.	1
12. Empresa Minera Paragsha S. A.	1
13. Minera Sipán S. A.	1
14. Minera Toromocho S. A.	1
15. Minera Ubinas S. A. (hoy Inkafor S. A.)	1
16. Minera Yauricocha S. A.	1
17. Minsur S. A. A.	1
18. Soc. Miner. Ref. de Zinc de Cajamarquilla	1
19. Sociedad Minera Cerro Verde S. A. A.	1
20. Southern Perú Limited	1
TOTAL	30

Fuente: Ministerio de Energía y Minas

en forma transparente, no discriminatoria y eficiente, y lo transfirió al Registro Público de Minería (RPM), organismo público descentralizado que luego, el año 2001, cambiaría su nombre por el de Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero (INACC).¹³ Para tal efecto se dispuso la implementación del sistema de cuadrículas, elaborado sobre la base de las cartas nacionales emitidas por el Instituto Geográfico Nacional como base del nuevo catastro minero.

Un conjunto de medidas respaldaron y le dieron seguridad a los títulos mineros adquiridos:

- Se eliminaron los derechos especiales del Estado.
- Se introdujo el principio de exclusividad de los derechos concedidos.
- Los derechos de exploración y de explotación pasaron a ejercerse a partir de una misma y única concesión.
- Los títulos mineros fueron declarados derechos de propiedad irrevocables, otorgados por un plazo indefinido y de libre transferencia.
- Se estableció una obligación anual única de pago (el derecho de vigencia, originalmente fijado a US\$ 2 dólares por hectárea) para el mantenimiento automático de estos derechos, sin involucrar posibles intervenciones de la administración pública
- El incumplimiento de sus obligaciones por el inversionista no implica la cancelación de sus derechos mineros sino la aplicación de una penalidad.

Sin duda, el nuevo marco legal brindó las condiciones adecuadas para que se comience a dar el esperado flujo de inversiones en el sector minero. Las unidades de producción (minas, fundiciones, refinerías) en poder del Estado fueron transferidas al sector privado; las concesiones y proyectos mineros que el Estado se reservaba también fueron transferidos a través de contratos de opción de compra con empresas privadas, mientras que la liberalización de los derechos mineros propició un aumento considerable de la exploración minera.

13. DS N° 015-2001-EM.

Todo esto coincidió con un escenario internacional favorable, en el que las empresas mineras internacionales buscaban nuevas reservas y los flujos de inversión iniciaban una tendencia creciente.

Las nuevas regulaciones ambientales para la actividad minera

La voluntad del gobierno de Fujimori de promover una fuerte inversión extranjera en el sector minero lo obligaba a contar con el apoyo del Banco Mundial para disponer de un modelo de gestión ambiental acorde con los criterios que este organismo privilegiaba en sus financiamientos y préstamos para el desarrollo de dichas actividades. El proyecto EMTAL (Energy and Mines Technical Assistance Loan) fue un elemento decisivo para el desarrollo de la temática ambiental y el fortalecimiento de las capacidades técnicas del Ministerio de Energía y Minas.

En mayo de 1993 fue aprobado el reglamento del título décimo quinto del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, sobre el medio ambiente, con la promulgación del Decreto Supremo N° 016-93-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica, publicado en el diario oficial El Peruano el 1 de mayo de 1993.

Su propósito era establecer con claridad las responsabilidades y obligaciones de las empresas mineras en actividad y de los nuevos inversionistas. Lo esencial de las normas ambientales que regulan en la actualidad las actividades mineras proviene de este dispositivo legal y de sus normas modificatorias y complementarias.

El reglamento definió como autoridad competente en materia ambiental del sector minero metalúrgico al Ministerio de Energía y Minas, único ente gubernamental encargado de dictar la normatividad correspondiente, aprobar los programas y estudios requeridos y fiscalizar el efecto ambiental producido en las áreas de influencia de los centros operativos.

La nueva norma reconoció en su artículo 5° la responsabilidad de los titulares de la actividad minero-metalúrgica por las emisiones, vertimientos y disposición de desechos al ambiente que fueran resultado de los procesos efectuados en las instalaciones mineras, así como su obligación de evitar e impedir que los elementos y/o sustancias que pudieran tener efectos adversos en el ambiente sobrepasen los niveles máximos permisibles establecidos.

Se incorporaron tres mecanismos de control ambiental, referidos a límites máximos permisibles:

- En primer lugar, la obligación de los titulares de concesiones mineras, tanto en la fase de exploración como en la de explotación, de presentar al Ministerio de Energía y Minas una declaración jurada anual, incluyendo un informe sobre la generación de emisiones y/o vertimientos de residuos suscrito por un auditor ambiental registrado en el ministerio.
- En segundo lugar, los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) para los titulares de actividad minera que se encuentren en operación a la fecha de la promulgación del reglamento, y cuyo objetivo es la reducción de sus niveles de contaminación ambiental en el corto o el mediano plazo. Los PAMA deberían cumplirse en cinco años para las operaciones mineras y hasta en diez años para las operaciones metalúrgicas.
- Por último, los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), exigidos a los titulares de concesiones mineras que, habiendo completado la etapa de exploración, proyecten iniciar la de explotación. Los EIA deben contener la descripción del área del proyecto y de las actividades a realizar, los efectos previsibles, el control y la mitigación de estos y el plan de cierre o de paralización temporal.

En los tres casos las empresas mineras deben recurrir –para la realización de los monitoreos y estudios requeridos– a consultoras privadas de auditoría ambiental registradas en el Ministerio de Energía y Minas, lo que manifiesta un grado de privatización del tratamiento ambiental de las actividades mineras.

Pulgar-Vidal (1995) considera que la formulación de las nuevas regulaciones se hizo dentro de un marco cuyos principales elementos son:

- a) La política de crecimiento del sector se basa en condiciones atractivas para la inversión, lo cual incluye llevar a la práctica fórmulas que permitan ofrecer ventajas comparativas en materia de costos ambientales.
- b) El diseño de políticas ambientales para el sector; su ejecución y fiscalización no deben irrogar mayores gastos al tesoro público ni sustentar el crecimiento del aparato estatal.

- c) Las medidas que se adopten no deben justificar el intervencionismo del Estado.¹⁴

Con este marco general, y pese a que el sector minero aparece como uno de los de mayor avance relativo en materia de gestión ambiental en el país, queda claro que el conjunto de normas ambientales no representaron, de manera alguna, un obstáculo a la política de fomento a las inversiones, que continuaron creciendo de manera significativa. Pero tampoco permitieron montar un sistema de gestión ambiental moderna, eficiente y eficaz, para un sector que planeaba crecer a tasas elevadas y cuyos impactos ambientales debían ser controlados; por el contrario, la evolución de los propios conflictos ligados a la minería comenzó a mostrar serias limitaciones de las regulaciones vigentes: desde un Estado que se ha visto imposibilitado de realizar tareas de fiscalización y control de los propios mecanismos diseñados¹⁵ hasta la falta de liderazgo para la coordinación intersectorial o para controlar la influencia de los operadores privados¹⁶ en los procesos vigentes.

Son varios los eslabones que aparecen ausentes en la gestión ambiental del sector minero en el Perú. Entre los elementos más destacados podemos citar: la ausencia de un enfoque transectorial, la falta de institucionalidad y recursos para liderar la gestión ambiental, mayor desarrollo de normas referidas a límites máximos permisibles, gestión de pasivos y por supuesto el diseño de verdaderos mecanismos de participación ciudadana que brinden el acceso oportuno a información relevante para que las poblaciones afectadas puedan exigir el respeto a sus derechos.

Con la promulgación de la Constitución Política de 1993, y en forma coherente con el nuevo marco legislativo de promoción de la inversión en los diversos sectores de la economía nacional, se consolidó un esquema liberal en relación con la precedente carta magna.¹⁷ Es

14. Pulgar-Vidal (1995).

15. Los PAMA y los EIA.

16. Léase las empresas mineras.

17. La Constitución de 1993 fue elaborada por el Congreso Constituyente Democrático, sometida a referéndum constitucional el 31 de octubre, promulgada el 29 de diciembre y publicada el 30 de diciembre de 1993 en el diario oficial El Peruano. Entró en vigencia al día siguiente de su publicación (31 de diciembre de 1993).

recién con la Constitución de 1993 que se puede afirmar que el marco legal vigente terminó de definir un nuevo escenario. La nueva Constitución eliminó el papel proteccionista del Estado, impulsó la libre competencia, la promoción de la propiedad privada y del mercado, dando una serie de garantías para las inversiones, tanto nacionales como extranjeras, así como para la libertad de contratación.

Las reformas implementadas en los años noventa por el régimen de Fujimori, orientadas a incrementar de manera drástica la competitividad del país y atraer las inversiones extranjeras a sectores como el minero, terminaron promoviendo la autonomización y la tecnificación de determinadas instituciones del Ejecutivo. El objetivo era limitar al máximo las posibilidades de modificar las condiciones de operatividad de las compañías extranjeras.

El correlato de esta forma de proceder es que estos mecanismos y normas, al restringir la capacidad del Estado de intervenir de manera proactiva en la gestión y mitigación de los impactos sociales, económicos y políticos de los nuevos proyectos mineros, afectaron la capacidad de responder directamente a las demandas y/o denuncias de las poblaciones afectadas, lo que estuvo en la base de la multiplicación de los conflictos.

La tributación y la minería

Como ha sido señalado, el tratamiento tributario fue un elemento clave de la reforma en los años noventa. La idea central era definir una política tributaria favorable a las inversiones de gran envergadura. Si bien esta política tributaria no ha sido, en su mayor parte, exclusiva para el sector minero, este es uno de los que más se ha beneficiado con ella, debido a los importantes montos de inversión involucrados en los proyectos.

Entre los beneficios tributarios que de manera exclusiva han favorecido a la minería pueden mencionarse los siguientes: deducción del impuesto a la renta por inversión en infraestructura que pueda ser utilizada por la comunidad organizada, recuperación anticipada del IGV pagado en la etapa de exploración, reinversión de utilidades y, por extensión, los contratos de estabilidad tributaria. Entre los beneficios tributarios que han alcanzado al conjunto de sectores económicos, pero cuyos efectos sobre la recaudación han sido particularmente

significativos en el caso del sector minero, tenemos la depreciación acelerada y la doble depreciación.

Hasta antes del boom de los precios internacionales de los minerales, que se inició desde la segunda mitad de 2002, la contribución del sector minero en los ingresos fiscales del país fue bastante marginal. Por ejemplo, entre 1998 y 2001, su participación relativa en la recaudación total de tributos internos no superó en promedio anual el 3.6%. Recién a partir de 2002, el aporte tributario del sector comenzó a ganar importancia hasta ubicarse en 11.1% durante 2005 y 20.9% durante 2006.

Entre los distintos impuestos que se recaudan en el sector, el que ha mostrado particular dinamismo en los últimos años es el impuesto a la renta de tercera categoría, que es el que se aplica sobre las ganancias de las empresas. La participación relativa del sector en la recaudación total de este impuesto, de apenas 7.7% durante 1998-2001, subió hasta alcanzar 37.0% en promedio anual durante los años 2005-2006.

El considerable incremento en la recaudación del sector minero observado durante los últimos años se explica no sólo por una excepcional subida en el precio internacional de los metales. En este resultado también ha jugado un rol importante la participación de la Cía. Minera Antamina, que recién a partir de 2005 comenzó a pagar el impuesto a la renta de tercera categoría: sus pagos ascendieron a US\$ 291 millones durante 2005 y US\$ 740 millones durante 2006.

Sin embargo, la participación relativa del sector minero en la recaudación de tributos internos es aún baja en términos de mediano y largo plazo: 3.6% en promedio durante 1998-2001 versus 9.6% durante 2002-2006. Para este último período, la participación promedio del sector está por debajo de la registrada en sectores vinculados a la demanda interna: comercio (12.4%), manufactura (30.1%) y otros servicios (39.2%).

Tres factores principales explican esta limitada participación de la minería en el total de la recaudación de tributos internos: 1) el impuesto a la renta de tercera categoría no es el más importante dentro de la estructura tributaria del país; 2) una mínima participación en la recaudación del IGV, impuesto que es el de mayor importancia relativa en la estructura tributaria del país; y 3) una política tributaria sectorial bastante permisiva.

Cuadro 12
TRIBUTOS INTERNOS, RECAUDACIÓN SEGÚN ACTIVIDAD ECONÓMICA
(MILLONES US DÓLARES)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ^{1/}	Var % 2006/1998
TOTAL	5,835	4,787	4,833	5,149	5,326	6,144	7,046	8,506	11,289	13,425	93.5
AGROPECUARIO	50	41	43	55	62	79	87	93	106	123	112.7
PESCA	23	15	25	22	33	40	59	76	74	139	229.8
MINERÍA E HIDROCARBUROS	730	607	660	341	287	502	802	1,367	2,930	4,153	301.2
MINERÍA	219	149	200	175	196	314	510	948	2,362	3,603	979.5
HIDROCARBUROS	511	458	460	166	91	188	292	419	568	550	11.0
MANUFACTURA	1,667	1,382	1,363	1,722	1,958	2,062	2,133	2,330	2,567	2,782	54.0
OTROS SERVICIOS	2,325	1,911	1,936	2,253	2,181	2,497	2,873	3,281	3,930	4,151	69.1
CONSTRUCCIÓN	268	207	199	167	155	217	195	258	353	475	31.8
COMERCIO	772	624	608	589	651	746	898	1,100	1,328	1,602	72.0
PART. MINERÍA (%)	3.8	3.1	4.1	3.4	3.7	5.1	7.2	11.1	20.9	26.8	

1/ Estimado
Fuente: www.sunat.gob.pe

Cuadro 13
IMPUESTO A LA RENTA 3RA CATEGORÍA, RECAUDACIÓN SEGÚN ACTIVIDAD ECONÓMICA ^{1/}
(MILLONES US DÓLARES)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ^{2/}	Var % 2006/1998
TOTAL	994	666	705	838	900	1,366	1,578	2,191	4,000	5,187	302.2
AGROPECUARIO	10	8	8	5	5	20	14	12	16	28	58.6
PESCA	5	2	3	3	4	12	12	21	19	43	320.3
MINERÍA E HIDROCARBUROS	109	50	105	125	95	231	395	783	2,057	3,054	1,790.7
MINERÍA	84	41	70	52	85	169	290	658	1,761	2,785	1,996.5
HIDROCARBUROS	25	9	35	73	10	61	105	125	296	269	1,094.1
MANUFACTURA	183	129	146	148	211	241	261	337	488	501	165.9
OTROS SERVICIOS	453	299	259	379	379	605	626	708	976	970	115.3
CONSTRUCCIÓN	48	39	36	35	35	62	49	48	74	116	53.3
COMERCIO	187	140	149	143	171	196	220	284	370	475	98.6
PART. MINERÍA (%)	8.4	6.1	10.0	6.2	9.5	12.4	18.4	30.0	44.0	53.7	

1/ Incluye regularización anual del impuesto a la renta

2/ Estimado

Fuente: www.sunat.gob.pe

Si tomamos en cuenta sólo aquellos impuestos que en estricto representan la carga tributaria de las empresas –impuesto a la renta de tercera categoría e IGV–, la participación relativa de las empresas mineras en la recaudación total de tributos internos es aún menor: 2.1% en promedio hasta antes del incremento en el precio internacional de los minerales, y 7.6% en promedio durante 2002-2006. Este último porcentaje está muy por debajo del aporte en sectores como otros servicios (25.3%), manufactura (13.1%) e incluso comercio (9.6%).

Durante 1998-2006, la presión tributaria promedio de la actividad minera (11.1%) estuvo dos puntos porcentuales por debajo de la presión tributaria promedio del país para ese mismo período (13.1%). Si sólo tomamos en cuenta la presión de los tributos internos que conforman la carga tributaria que soportan las empresas mineras (7.9%), esta estuvo 5.2 puntos porcentuales por debajo de la presión tributaria del país.

Como hemos visto, el Estado peruano ha suscrito hasta la fecha treinta contratos de garantía y medidas de promoción a la inversión, cuya titularidad ha recaído en veinte empresas mineras. Actualmente, se encuentran vigentes 19 contratos que involucran a 12 empresas mineras, las cuales han comprometido inversiones por un valor de US\$ 3,716 millones.

Si bien estos contratos de estabilidad tributaria han cumplido con el objetivo de brindar seguridad y estabilidad a las inversiones mineras, han tenido un efecto directo en la pérdida de recaudación tributaria, debido a que las empresas mineras siguen utilizando beneficios tributarios ya derogados, o se niegan a cumplir obligaciones recientemente creadas, como el pago de regalías, amparándose en los referidos contratos.

Uno de los ejemplos más representativos de los efectos en la recaudación por la aplicación de beneficios tributarios es el de la aplicación de la depreciación acelerada por parte de la Compañía Minera Antamina S. A. Debido a este beneficio tributario, la empresa no pagó impuesto a la renta hasta el año 2004.

De no haberse producido el incremento de las cotizaciones internacionales, Antamina seguiría presentando pérdidas tributarias hasta 2007; es decir, no hubiese pagado impuesto a la renta, y el canon minero para Ancash se hubiese reducido en US\$ 146 millones durante 2005 y en US\$ 370 millones durante 2006. La recaudación del

impuesto a la renta de tercera categoría en el sector minero aumentó en poco más de 54% y 57%, respectivamente, en esos años, debido a la participación de Antamina.

Otro beneficio tributario, el de la doble depreciación o revaluación de activos, favoreció a empresas de diversos sectores económicos y estuvo vigente durante el período 1994-1998. La SUNAT estima que este beneficio ocasionó una pérdida en la recaudación del impuesto a la renta de S/. 339 millones (US\$ 103 millones aproximadamente). En el caso del sector minería e hidrocarburos, la pérdida en la recaudación ascendió a S/. 12.3 millones (US\$ 3.7 millones aproximadamente).

Este beneficio tributario fue derogado en diciembre de 1998, pero varias empresas han seguido utilizándolo, amparándose en sus convenios de estabilidad jurídica. Entre 1999 y 2001, la pérdida en la recaudación del impuesto a la renta debido a la aplicación de este beneficio ascendió a S/. 1,135 millones (US\$ 344 millones, aproximadamente). En ese período, la minera Barrick Misquichilca dejó de pagar US\$ 141 millones por concepto de impuesto a la renta.

Según algunas estimaciones realizadas,¹⁸ durante el período 1994-1999, las empresas mineras que se acogieron al beneficio de reinversión de utilidades dejaron de pagar US\$ 189 millones, o US\$ 31 millones anuales, por concepto de impuesto a la renta de tercera categoría. Si extrapolamos la recaudación de este impuesto obtenida durante 1998-1999, encontramos que durante el período 1994-1999 la recaudación del impuesto a la renta se habría reducido, aproximadamente, en una tercera parte debido a la aplicación de este beneficio tributario.

Si a ello sumamos la pérdida en la recaudación debido al beneficio de la doble depreciación, se comprenderá mejor por qué el sector minero ha tenido una mínima participación en la generación de ingresos fiscales para el Estado durante los años noventa e inicios de la presente década, a pesar de que también en esos años se configuró un boom minero debido al fuerte incremento de la producción minera.

El beneficio tributario de la reinversión de utilidades quedó sin efecto en septiembre de 2000. En la práctica, sin embargo, la reinversión de utilidades sigue vigente para aquellas empresas que han

18. Al respecto ver CooperAcción (2008).

firmado contratos de estabilidad tributaria. Los mayores montos reinvertidos bajo este beneficio tributario se han producido cuando este ya no está vigente; es decir, a partir de 2001.

Otra comparación que ilustra el escaso aporte de la minería a los ingresos fiscales tiene que ver con las exportaciones. Así, entre 1998 y 2001 la recaudación conjunta del impuesto a la renta de tercera categoría y del IGV interno representó, en promedio, 3.5% del total de las exportaciones mineras, porcentaje que sube a solo 6.9% durante 2002-2006, no obstante el boom de los precios internacionales registrado en dicho período.

En suma, las empresas mineras no han pagado los impuestos o contraprestaciones que podrían haber pagado, debido a una política que fue diseñada para un contexto de fines de los años ochenta e inicios de los noventa: violencia política, hiperinflación, recesión económica y por consiguiente elevado riesgo-país; y en cuanto al contexto externo tenemos efectos de la crisis internacional de los años ochenta, ausencia de inversiones y bajos precios internacionales de los minerales. Cabría adecuar esta política al contexto actual; sin embargo, los gobiernos han privilegiado mantener la estabilidad tributaria antes que un posible aumento en la recaudación.

Un buen ejemplo de contraprestaciones que no están siendo pagadas por la minería es el caso de las regalías. El Estado peruano ha dejado de percibir importantes recursos debido a que las principales empresas mineras no las pagan amparándose en la “estabilidad administrativa” de sus contratos de estabilidad tributaria.

Desde junio 2004, cuando comienza la obligación legal del pago de regalías mineras,¹⁹ hasta el año 2006, sólo 61 empresas declaraban y cumplían con el pago de regalías y 98 no lo hacían. De las 61 empresas que pagan las regalías, solo 20 empresas concentraron el 90% del total de regalías pagadas durante dicho período, y una empresa, Southern Perú, concentró 52% del total de regalías pagadas durante el período analizado (US\$ 109 millones). Le siguen, muy de lejos y en orden de importancia, Volcan (10%), Minsur (8.2%), Buenaventura (3.9%), Shougang Hierro Perú (2.3%), entre otras.

19. Según declaraciones de la superintendente de la SUNAT, Hirsh Carrillo, en la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República.

Uno de los retos en el tema tributario es buscar legislar y generar una actuación que trascienda una determinada coyuntura. El objetivo debería ser establecer una política fiscal y tributaria de mediano y largo plazo, destinada a que un sector como el minero pague los impuestos y las contraprestaciones que le corresponden en un escenario de estabilidad. Estos cambios deben dar lugar a un debate público, que lleve a medidas que aumenten la presión tributaria, sin que esto signifique crear un clima adverso al desarrollo de nuevas inversiones.

La crisis de la regulación sectorial

Predominancia y límites de la gestión sectorial

La nueva legislación estableció que el Ministerio de Energía y Minas (MEM) era el único ente gubernamental competente para formular y evaluar las políticas de alcance nacional en materia energética, minera y de preservación del ambiente; así como para controlar la contaminación que resulte del desarrollo de estas actividades y supervisar su cumplimiento.

En 1993, el MEM adecuó su estructura orgánica a la nueva realidad.²⁰ Se creó, como órgano de línea de los viceministerios de Energía y de Minas, una Dirección General de Asuntos Ambientales.²¹ Los otros “órganos técnico normativos” son las Direcciones Generales de Electricidad, de Hidrocarburos y de Minería.

Al subsector minero le corresponde fijar las políticas de protección del medio ambiente para las actividades mineras, aprobar los estudios de impacto ambiental y programas de adecuación y manejo ambiental, y fiscalizar en general el efecto ambiental producido por las actividades mineras en los centros operativos y áreas de influencia. Hasta hace muy poco, la Dirección General de Asuntos Ambientales también asumía la responsabilidad de ver los impactos sociales de los proyectos mineros.²²

20. Decreto Supremo N° 027-93-EM del 18 de junio de 1993. Estructura Orgánica y Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Energía y Minas

21. Ulteriormente se desdobló en Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos y Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros.

22. Situación que fue modificada con la creación de la Dirección General de Gestión Social mediante Decreto Supremo N° 066-2005-EM, publicado el 5 de enero de

En este esquema de predominancia de lo sectorial y de relaciones bilaterales, casi exclusivas, entre las empresas mineras y el Ministerio de Energía y Minas, al parecer, no cabían otras dinámicas: como por ejemplo, la de una coordinación intersectorial entre organismos del Estado peruano para una gestión más eficiente, que complementa funciones y capacidades. Tampoco cabían mayores mecanismos de participación ciudadana y de fiscalización independiente.

El avance de los nuevos proyectos mineros, desde la segunda mitad de la década de 1990, y los impactos sociales y ambientales que fueron provocando comenzaron a mostrar los límites del marco normativo y la escasa flexibilidad del esquema de gestión sectorial.

Manuel Pulgar-Vidal (1995) señala que la predominancia de lo sectorial en las competencias ambientales para la actividad minera puede limitar la aplicación eficaz de las normas diseñadas o el desarrollo de estas, por ejemplo, en temas tan importantes como el de la fijación de los límites máximos permisibles²³ y para establecer los términos de referencia para elaborar los estudios de impacto ambiental.²⁴ Por otra parte, para hacer que la función de auditoria por privados sea más eficiente es indispensable

permitir a los ciudadanos el acceso a la información resultante del programa de fiscalización. Son finalmente ellos los que pueden verse afectados por la actividad minera; y, en consecuencia, los que podrán confirmar la veracidad de la información contenida en los informes. Negar este

2006. En esta norma se establece que la Dirección General de Gestión Social es el órgano encargado de la promoción de relaciones armoniosas entre las empresas mineras y la sociedad civil, así como de la prevención y solución de conflictos en el subsector.

23. La propia Defensoría del Pueblo señala que: “los Límites Máximos Permisibles (LMP) de la normatividad peruana, todavía se encuentran lejos de los estándares internacionales” y que debían establecerse “LMP adecuados para proteger la salud de las personas y lograr una gestión ambiental de calidad”. Ver Defensoría del Pueblo (2005).
24. La Ley de Evaluación de Impacto Ambiental para Obras y Actividades (Ley N° 26786 del 13 de mayo de 1997, modificatoria del artículo 51° del Decreto Legislativo N° 757) matiza esta situación al dictaminar comunicar al CONAM estos elementos. Sin embargo, si bien el CONAM tiene funciones de coordinación entre los distintos sectores con competencias ambientales, no dispone de ningún poder sancionador o fiscalizador.

acceso genera conflictos que no benefician de manera alguna, ni al Ministerio y menos aún a los operadores mineros.²⁵

Sin duda, todos estos elementos estuvieron ausentes en el escenario que se había diseñado para el sector minero.

La minería y la agricultura: ¿actividades que se cruzan?

El carácter estratégico que se le reconoce al sector minero ha ido a la par con una cierta desvalorización del sector agrario sancionada por la eliminación por el Estado en estos años de la mayoría de las herramientas tradicionales de apoyo a los agricultores como el Banco Agrario, empresas de comercialización, asistencia técnica y centros de investigación, etc., y por la supresión en la nueva Constitución Política de todo lo referido al desarrollo de la actividad agraria y los instrumentos de políticas que figuraban en el capítulo VII del Título IV de la carta de 1979.

Es significativo en este sentido que no exista en torno al sistema de adquisición de las concesiones mineras reglas que permitan evaluar, cuando se trata de tierras agrícolas en uso, la pertinencia relativa de las dos actividades. Si bien a la fecha existe un Reglamento de Zonificación Ecológica Económica, aprobado mediante Decreto Supremo N° 087-2004-PC, las tareas de ordenamiento territorial se encuentran en una fase inicial. Hay que remarcar que dichas tareas son esenciales para definir la compatibilidad o incompatibilidad entre las distintas actividades que puedan desarrollarse en una misma área.²⁶

En 1996, se promulgó la Ley N° 25670,²⁷ que modificó el artículo 7 de la Ley N° 26505 o Ley de Tierras,²⁸ referido a la utilización de

25. Pulgar-Vidal (1995).

26. La Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) es un proceso dinámico y flexible para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado, basado en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales. Una vez aprobada la ZEE se convierte en un instrumento técnico y orientador del uso sostenible de un territorio y de sus recursos naturales.

27. Publicada el 12 de enero de 1996.

28. Ley N° 26505 o Ley de Promoción de la Inversión en las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas

tierras para el ejercicio de actividades mineras, buscando favorecer las inversiones mineras y afectando abiertamente los derechos de las comunidades.²⁹ Mediante esta modificación, y en el caso de que las negociaciones directas entre una comunidad campesina y una empresa minera fracasasen, se iniciaría un procedimiento de servidumbre por el cual el propietario sería indemnizado en efectivo por el titular minero, luego del trabajo de los peritos de la Dirección General de Minería.

El reglamento de este artículo, Decreto Supremo N° 017-96-AG (19/10/96), dio preferencia al titular de la concesión minera sobre el propietario de la tierra. De esta manera, las comunidades campesinas sienten que se ha violado su derecho de propiedad, y el procedimiento de servidumbre minera representa, para ellos, una suerte de expropiación disfrazada. También ha sido cuestionado el carácter constitucional del uso del procedimiento de servidumbre como mecanismo de presión contra las comunidades campesinas para que opten por transferir su derecho de propiedad a titulares del derecho minero, antes de verse en la necesidad de aceptar una servidumbre impuesta por la autoridad administrativa a cambio de una indemnización, generalmente sustancialmente inferior al precio de mercado de los predios.

La adquisición de los derechos de propiedad de las tierras campesinas por las empresas mineras es un punto de fricción particularmente sensible y una fuente potencial de conflictos. Se confrontan dos visiones contrapuestas de la valorización social de la tierra y del uso del suelo: para los primeros, la posesión de la tierra y su uso se enmarca en relaciones culturales, de producción local y ancestral, y es lo que les permite, en una perspectiva de largo plazo, proveer a su familia de empleo y productos. Para los otros, el derecho de propiedad es conjuntamente un bien mercantil intercambiable y un medio que le permite acceder al suelo y a la riqueza mineral del subsuelo, durante un tiempo determinado, para extraerla y comercializarla.

o simplemente Ley de Tierras (17/07/95), la cual norma o regula los diversos usos que se pueden dar a las tierras; da las pautas normativas para las comunidades campesinas y nativas respecto a sus derechos de propiedad.

29. El artículo 11 de esta ley estipula que "para disponer, gravar, arrendar o ejercer cualquier otro acto sobre las tierras comunales de la Sierra o Selva, se requerirá del Acuerdo de la Asamblea General con el voto conforme de no menos de los dos tercios de todos los miembros de la Comunidad".

En torno al principal proceso participativo normado

Mediante Resolución Ministerial N° 335-96-EM/SG del 28 de julio de 1996 se aprobó el primer Reglamento de Participación Ciudadana mediante el procedimiento de audiencias públicas en el trámite de aprobación de los estudios de impacto ambiental presentados al Ministerio de Energía y Minas. La exposición de motivos precisaba que “el Sector Energía y Minas, considera que la participación ciudadana, contribuirá a asegurar el modelo de desarrollo sostenible, contribuyendo a identificar y solucionar problemas de impacto ambiental en los proyectos minero-energéticos”, y que por lo tanto ha visto conveniente incluir en el proceso de revisión y aprobación de los EIA la audiencia pública “como mecanismo de participación de la ciudadanía a través de sus representantes”.

Posteriormente, y como consecuencia de la necesidad de mejorar y ampliar las facilidades de participación ciudadana en la norma anterior, se aprobó el Reglamento de Participación Ciudadana en el procedimiento de aprobación de los estudios de impacto ambiental presentados al Ministerio de Energía y Minas –mediante Resolución Ministerial N° 728/99/EM/VMM, la cual derogó el reglamento anterior-. En el nuevo reglamento, se amplió el plazo de convocatoria para las audiencias públicas de 12 a 20 días calendario; asimismo, se estableció un plazo de 15 días calendario para la presentación de opiniones y sugerencias por parte del público interesado. En este reglamento sólo se contempla la realización de una audiencia pública y se indica que, de ser posible, la audiencia podrá realizarse en un área cercana del proyecto.

Debido a la evolución de los propios conflictos y las demandas de mayores niveles de participación ciudadana, el 21 de diciembre de 2002, mediante Resolución Ministerial N° 596-2002-EM-DM, se aprobó un nuevo Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el procedimiento de aprobación de los estudios ambientales en el sector de Energía y Minas, derogándose de esta manera el precedente. El nuevo reglamento amplió los plazos de convocatoria para las audiencias de 20 a 40 días calendario y estableció un plazo de 30 días para la presentación de observaciones, propuestas y sugerencias. De la misma manera, este reglamento establece la posibilidad de realizar más de una audiencia pública en la localidad más cercana y también en otras localidades, dependiendo de la envergadura del proyecto.

Sin embargo, a pesar del nuevo reglamento y a la luz de la experiencia de Tambogrande y otros conflictos “socio-ambientales”, varias limitaciones han sido subrayadas:

- En primer lugar, el hecho de que el único mecanismo de consulta implementado se refiera específicamente a los “problemas de impacto ambiental” deja de lado otras dimensiones, como las sociales, económicas o culturales, del “desarrollo sostenible” que podrían ser afectadas por el proyecto minero.
- El carácter extemporáneo de la consulta; es decir, el hecho de que se realice como paso previo a la explotación, y no antes de iniciar la exploración, momento pertinente para evaluar la sostenibilidad social del proyecto y así prevenir posibles conflictos.³⁰
- El hecho de no existir obligación alguna por parte de la autoridad de considerar los aportes que puedan haberse formulado en la audiencia pública hace que en la casi totalidad de los casos la aprobación haya sido automática, en función del cumplimiento formal de requisitos técnicos preestablecidos, sin tomar en cuenta el contexto histórico e institucional local y regional en el cual el proyecto minero se inscribe.

Un ministerio alineado y desarmado

El nuevo marco legal y la organización del Estado, luego de las reformas, ha sido funcional al proceso de expansión de la actividad minera. El Ministerio de Energía y Minas, según sus lineamientos de política y sus planes referenciales, ha cumplido plenamente su rol de promotor de la inversión minera:

Las normas del Sector Energía y Minas se sitúan en un marco global de plena estabilidad jurídica, libertad económica, garantías, promoción a las inversiones, la total privatización y la pacificación del país. Dentro de

30. Ha sido descartada la realización de procesos participativos colectivos y públicos en torno a la evaluación ambiental (EA), exigida a la gran minería como requisito para iniciar las actividades de exploración. Las EA son una versión simplificada de los EIA, menos exigentes, en términos de contenido, plazos de aprobación y mecanismos de consulta.

estos lineamientos de política, las inversiones y operaciones quedan a cargo de la empresa privada. Están a cargo del Estado, los roles concedente, normativo y promotor.³¹

La visión de desarrollo que comparte el MEM con las empresas del sector, la adopción de reglas favorables para el desempeño de estas y la tendencia a limitar su intervención en el terreno de la supervisión del cumplimiento de normas técnicas, han sido factores que, sin duda, han contribuido a promover el crecimiento acelerado de la minería en un escenario de abierta desregulación.

Sin embargo, las enormes brechas sociales y el alto grado de desconfianza imperante, en el Perú como en otros países de América Latina, en torno al Estado, han cuestionado severa y permanentemente su capacidad de integrar a la ciudadana en un proyecto nacional y de hacer explícita la relación entre la promoción de las inversiones y el objetivo de alcanzar un verdadero desarrollo para las regiones y localidades donde se realizan las actividades mineras.

En el informe del Banco Mundial sobre las industrias extractivas se identifica como amenaza que: “el daño causado por la liberalización de toda la fuerza del mercado donde no existen marcos robustos puede ser particularmente severo”; y se recuerda que

el enorme poder del mercado global moderno se desarrolló en los países ricos de la OCDE junto con todo un conjunto de mecanismos diseñados para manejar su poder y mitigar sus efectos más crueles. Si se libera toda la fuerza de los mercados globales en las frágiles economías de desarrollo que carecen de estos mecanismos, los perjuicios causados pueden superar rápidamente los beneficios del desarrollo.³²

Ausencia de marcos robustos y mecanismos adecuados para manejar la expansión de una actividad como la minería es algo que aparentemente ha venido ocurriendo en el Perú. El auge de las inversiones en industrias extractivas como la minería desnudó la ausencia de un marco amplio de intervención y se caracterizó por una escasa presencia

31. Ver www.mem.gob.pe

32. Páginas 16 y 17 de la Revisión de las Industrias Extractivas. Versión de agosto de 2003.

del Estado en las regiones donde se desarrollaban las inversiones³³ y una limitada capacidad para imponer controles efectivos. La carencia de recursos humanos y financieros de las diferentes direcciones generales del Ministerio de Energía y Minas ha sido evidente en todos estos años de crecimiento acelerado de la minería.

En este sentido, la incapacidad del MEM para supervisar y fiscalizar a cabalidad y de manera permanente la actividad minera, en particular el cumplimiento de las obligaciones ambientales y sociales de las empresas, de manera que se respeten los derechos de las poblaciones vecinas, es uno de los factores que a la vez ha debilitado sus posibilidades de intervención en la búsqueda de encontrar salidas a los conflictos. Ni siquiera el proceso de descentralización en curso ha alterado significativamente esta situación, en la medida que la transferencia de funciones, hasta el momento, excluye a la mediana y la gran minería y sólo considera a la pequeña minería.

Esta ausencia o presencia intermitente del Estado se conjuga con la percepción que tienen las poblaciones locales sobre la complacencia o su parcialidad a favor de las empresas. Hay un elemento estructural e institucional en esto: el hecho de que el MEM sea juez y parte: por un lado, su mandato principal es promover las inversiones y el crecimiento del sector, y por el otro, está encargado de aplicar normas de supervisión y fiscalización ambiental, lo que en la práctica implicaría imponer límites a esta actividad.³⁴

Sobre el terreno, el alineamiento del MEM con las empresas mineras va a la par con una marcada distancia con las poblaciones locales.

33. Pulgar-Vidal y Arauzo (2003), en un estudio sobre la participación ciudadana en la evaluación de los impactos ambientales en el caso de la Compañía Minera Antamina (CMA), en Ancash, recalcan "que la presencia de los representantes de los ministerios de Energía y Minas y de Salud en la zona ha sido muy escasa. La población reconoce que una vez aprobado el proyecto Antamina, dichos ministerios no se preocuparon de explicar a las comunidades sus implicancias en la zona; no mencionaron los beneficios ni los problemas que podía originar. De acuerdo con la normatividad legal, el Ministerio de Energía y Minas se encuentra en la obligación de fiscalizar el trabajo de la CMA para verificar que se encuentra cumpliendo con sus obligaciones ambientales. Sin embargo, durante estos años, las empresas auditoras contratadas por el ministerio nunca se preocuparon de conversar con los pobladores sobre lo que pensaban respecto al desempeño de la CMA" (p. 172).

34. Más adelante veremos que dicha situación ha tratado de ser corregida mediante la creación del OSINERGMIN.

En la gran mayoría de casos de conflictos, los representantes de las poblaciones afectadas han tenido serias dificultades para acceder, de manera oportuna, a las instancias de decisión del Estado peruano, y cuando ello ha ocurrido, no se ha contado ni con los procedimientos adecuados ni con el apoyo debido. En un informe remitido el año 2005 al ministro de Energía y Minas, el Defensor del Pueblo señala, por ejemplo, que la conducta de los funcionarios del MEM ha sido, en algunos casos, “de hostilidad, frente a los derechos de las poblaciones locales y a aquellas entidades que han asumido su defensa, como son las ONG, e incluso la Defensoría del Pueblo”. Subraya, además, que “con frecuencia los funcionarios públicos no han entendido cabalmente la necesidad ni los propósitos de los procedimientos de consulta y participación ciudadana”, de tal manera que, al realizarlos, lo han hecho sin propiciar una participación efectiva y sin atender debidamente las preocupaciones ciudadanas (Defensoría del Pueblo 2005).

La ausencia de un marco amplio de intervención que apunte al reconocimiento efectivo de los derechos de las poblaciones en las zonas de influencia de la actividad minera, la imposibilidad de acceder a información amplia y oportuna sobre los proyectos y sus impactos, la falta de leyes ambientales eficaces y de una gestión pública que intervenga “con suficiente habilidad y recursos para actuar como freno y balance para las actividades comerciales”, son algunas de las características principales de un MEM alineado con el proyecto de expansión minera y que al mismo tiempo se encuentra desarmado para gestionarlo. Sin ese marco robusto que permita articular inversión con desarrollo, los proyectos mineros han seguido creciendo, mostrando los límites y al mismo tiempo la crisis de la regulación sectorial.

La crisis de la regulación sectorial a partir de la lectura de los casos estudiados

La lectura de los casos estudiados en la primera parte de este trabajo y la revisión de los mecanismos de gestión sectorial vigentes demuestran las diferentes dimensiones de la crisis de la regulación sectorial. El aumento de los conflictos vinculados a la actividad minera son un buen ejemplo de los vacíos y las limitaciones del marco legal vigente, que en algunos casos han estado acompañados por una total inacción del Estado o por intervenciones extemporáneas, y en otros por

actuaciones fragmentadas de los diferentes organismos públicos, que muchas veces han terminado generando contradicciones, creando desorden y ahondando los conflictos.

Casos como el de Yanacocha, Tambogrande, Majaz, Antamina, Tintaya y Las Bambas son buenos ejemplos de una actuación desde el Estado que se ha caracterizado por la falta de iniciativa, inacción e intervención extemporánea. Bajo los lineamientos de la política sectorial del MEM, donde las inversiones y operaciones mineras “quedan a cargo de la empresa privada”, al lado de un Estado que prioriza su rol de promoción, las labores de fiscalización y prevención fueron quedando desatendidas.

La formula sectorial de “predominancia y liderazgo de la iniciativa privada y un Estado concedente y promotor” apostó por una actuación de la esfera pública reducida a lo mínimo, aunque no siempre llegando ni siquiera al límite de lo indispensable, como lo demuestran los casos estudiados. El liderazgo de la construcción de las relaciones sociales con las poblaciones vecinas y de la propia gestión ambiental recayó en las propias empresas mineras que apostaron por sus propios mecanismos voluntarios: códigos de conducta, políticas de relaciones sociales, monitoreos ambientales, convenios de colaboración, etc.

Un buen ejemplo es lo ocurrido en Cajamarca. Las negociaciones iniciales de tierras, entre Minera Yanacocha y las familias que vendieron sus propiedades a la empresa –lo que estuvo en la base de la primera etapa del conflicto–, se caracterizaron por una relación predominantemente bilateral y una total ausencia del Estado. Algo similar ocurrió en los conflictos relacionados con el tema de tierras en Tintaya y Antamina.

Si bien se puede afirmar que, en estricto, el proceso de compra-venta de tierras es una transacción entre privados, sin embargo, por las particularidades de las situaciones descritas y todo lo que está en juego en una actividad como la minería –las relaciones asimétricas entre empresas y poblaciones rurales y la manera como se fueron desarrollando los conflictos estudiados–, todo hace pensar que hubiese sido de mucha utilidad una intervención de las autoridades buscando salvaguardar los derechos de todos, transfiriendo información y sentando las bases para una relación respetuosa.

Una intervención desde el Estado, brindando información a las poblaciones y sus representantes, auspiciando procesos de asesoría y

opinión independiente en las materias evaluadas; apuntando en suma a reducir las asimetrías existentes, hubiese ayudado a generar mejores condiciones para que la relación entre empresa minera y poblaciones del entorno se pueda desarrollar de manera distinta desde la fase inicial. En los casos mencionados, queda claro que la inacción del Estado ayudó a ahondar las bases del conflicto.

En el tema ambiental también se puede afirmar lo mismo. Un caso como el de Choropampa, en Cajamarca, mostró que una empresa minera podía tomar la decisión de transportar una sustancia como el mercurio sin contar con los mecanismos adecuados de control y sin planes de contingencia supervisados por las autoridades correspondientes. Pero además, producido el derrame de 151 kilogramos de mercurio en el poblado de Choropampa, se evidenció la falta de reacción y liderazgo del Estado frente a la emergencia: nuevamente, en medio de la emergencia, fue la empresa minera la que intentó asumir el control de la situación y desarrolló un conjunto de iniciativas que, pese a la intoxicación aguda, no pudo poner en marcha una adecuada atención ni evaluar correctamente medidas de salvaguarda para la población afectada.³⁵ En este caso, ni el sector Energía y Minas ni el sector Salud asumieron plenamente su responsabilidad frente a la población.

En el caso de Tintaya, pese a que los reclamos de las comunidades de la cuenca del río Salado habían sido permanentes durante años, el Ministerio de Energía y Minas nunca mostró mayor interés ni tomó alguna iniciativa. Fue una evaluación ambiental independiente, coordinada por organismos no gubernamentales que asesoraban a las comunidades, lo que permitió abrir un proceso de debate y posterior acuerdo para la implementación de monitoreos conjuntos entre la empresa minera y las comunidades, sin la presencia de la Dirección General de Asuntos Ambientales del MEM. Esta iniciativa permitió que todos los actores cuenten con un diagnóstico ambiental aceptado para la cuenca mencionada y un plan de acción correspondiente.

Inclusive hasta en los propios mecanismos diseñados por la legislación ambiental, como es el caso de los estudios de impacto ambiental (EIA), la presencia y supervisión de las autoridades del MEM

35. Como hubiese podido ser la evacuación temporal del caserío afectado.

ha sido limitada. En la medida que las empresas mineras son las que eligen y pagan al equipo de consultores que elaboran los EIA, las autoridades del MEM prácticamente no intervienen hasta la etapa final del procedimiento, en el que se discute su aprobación. Casos como el de Tambogrande muestran que esa intervención es insuficiente –por limitada y extemporánea–, y no garantiza la calidad de la información consignada, ni el análisis de los posibles impactos del proyecto: en el EIA de Tambogrande, la empresa entregó información incompleta³⁶ y –como quedó demostrado– de muy mala calidad, lo que hacía prácticamente imposible una adecuada evaluación.

Todo ello ha provocado el descrédito y la desconfianza, tanto sobre la actuación de las autoridades del sector como de los mecanismos existentes. Hoy en día, ninguna población en una zona vecina a un nuevo proyecto minero –como Las Bambas o Majaz– confía en que el EIA se convertirá en el filtro adecuado que le garantice el acceso a la información o el control de los diferentes impactos del proyecto. En Las Bambas, los representantes de las poblaciones, las diferentes organizaciones de la sociedad civil, organismos no gubernamentales y autoridades locales y regionales apuestan a crear mecanismos complementarios que ayuden a construir una relación donde prime la equidad y el respeto y se pueda acceder de manera oportuna a información relevante del proyecto minero. En la zona de influencia de Minera Majaz, donde se manifiesta una mayor oposición al proyecto minero, voceros de la población cuestionan que la empresa siga avanzando los trabajos de exploración, con la anuencia de las autoridades del MEM y sin la debida autorización de las comunidades; plantean además la consulta ciudadana como un mecanismo alternativo a los consignados en el EIA.

Entre la ausencia de liderazgo, el desorden y la inoperancia

Otro aspecto importante que demuestran varios de los casos estudiados es una actuación del Estado caracterizada por la fragmentación, que en situaciones distintas ha evidenciado ausencia de liderazgo, desorden e inoperancia.

36. Faltaban 21 documentos.

En el caso de Las Bambas, por ejemplo, la actuación del Ministerio de Energía y Minas (MEM) y la de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (ProInversión), no estuvieron exentas de descoordinaciones en diferentes momentos. Como hemos visto, en una primera etapa ambos organismos tuvieron que materializar la transferencia del proyecto minero en un período bastante corto, para lo cual organizaron una serie de audiencias, que fueron objetadas por la escasa transferencia de información sobre los verdaderos alcances e impactos del proyecto. Pese a que la transferencia del proyecto minero se concretó, la impresión que quedó en sectores de la población y en algunas autoridades locales era que ambos organismos competían entre sí de manera desordenada por un mayor protagonismo, liderazgo y control del proceso.

El desorden y las descoordinaciones se hicieron más evidentes en la fase posterior a la transferencia del proyecto, cuando ProInversión asumió la presidencia del Consejo Ejecutivo del fideicomiso de Las Bambas. Las observaciones sobre el manejo que este organismo le dio al fondo y la falta de transparencia provinieron no solamente de sectores de la población, sino también de las autoridades del propio Ministerio de Energía y Minas, del gobierno regional de Apurímac y de alcaldes de la zona. Luego de varios impasses con el MEM y entredichos entre ambos organismos, toda esta situación provocó finalmente la renuncia de ProInversión a la presidencia de esta instancia el 26 de mayo de 2006, en medio de cuestionamientos, pedidos de auditoría y evaluación de los proyectos aprobados.

El caso de Tambogrande también muestra los cruces y las intervenciones desordenadas de organismos del Estado peruano. Mientras que el Ministerio de Energía y Minas buscaba generar las mejores condiciones para que avance la evaluación y la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental del proyecto, dentro de los plazos del proceso, el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) emitió el Oficio N° 1818-2002-INRENA-J-DGAA, de fecha 12 de diciembre de 2002, dirigido al director general de Asuntos Ambientales del Ministerio de Energía y Minas, en el que le comunicó que la información presentada por la empresa Manhattan Sechura no permitía un apropiado análisis por estar incompleta.

El oficio del INRENA fue publicado en su sitio web, lo que produjo una crisis en la relación con las autoridades del MEM, que consideraron este hecho como una suerte de infidencia, en la medida que las

observaciones presentadas no solamente cuestionaban seriamente la viabilidad del proyecto –como nunca antes había ocurrido desde algún organismo del Estado–, sino que coincidían con la opinión de los sectores críticos del proyecto. Finalmente, fue declarada la suspensión indefinida del procedimiento del EIA, pese a que algunos sectores opinaban que la Dirección General de Asuntos Ambientales del MEM no tenía esa facultad y que el camino correcto hubiese sido que se diera por no presentado el EIA.

Otro ejemplo es el del proyecto Majaz y la toma de posición adoptada por la Defensoría del Pueblo frente al MEM, como hemos podido ver en la primera parte de este trabajo. Frente a los reclamos de las comunidades de Segunda y Cajas (Huancabamba) y Yanta (Ayabaca) –en el sentido de que la empresa no contaba con la autorización de ambas para que se realicen trabajos de exploración en sus tierras–, la Defensoría tuvo que enmendarle la plana al MEM por no haber evaluado correctamente el caso: “Es obligación de la empresa presentar las autorizaciones de los propietarios y es obligación del ministerio verificar el cumplimiento de este requisito por parte del titular de la actividad minera”.³⁷

El MEM tuvo que retroceder y aceptar en este caso la inoperancia de algunas de sus instancias internas para aplicar la normativa vigente: pese a haber aprobado el estudio ambiental para la fase de exploración del proyecto Majaz, el MEM aceptaba que este “no constituye por sí misma una autorización para operar, desarrollar o ejercer actividades mineras”³⁸ debido a que se requiere de otras licencias de acuerdo a la normatividad vigente.³⁹ En efecto, el Reglamento Ambiental para la Exploración Minera⁴⁰ señala claramente en su artículo 2 que: “El desarrollo de estas actividades requiere el acuerdo previo con el propietario del terreno superficial o la culminación del proceso de servidumbre, según lo dispuesto por el artículo 7º de la Ley Nº

37. Oficio Nº 0178-2006-Defensoría del Pueblo/ASPMA.

38. Informe Nº 018-2006-MEM-AAM/JBA de fecha 1 de septiembre 2006.

39. En el propio informe del MEM se señala que “la forma que debe revestir el acuerdo de uso de terreno superficial celebrado con una comunidad campesina para ser considerado válido, es la forma prescrita por la normativa vigente, esto es, la Ley N. 26505 y su reglamentación”.

40. Aprobado por Decreto Supremo 038-98-EM, el 30 de noviembre de 1998.

26505, Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas, modificada por la Ley N° 26570”.

Si bien estos ejemplos podrían ser interpretados como que las diversas instancias del Estado se complementan y controlan –y hasta que existen los debidos procedimientos que permiten hacer los correctivos necesarios y proteger los derechos de las poblaciones de los posibles impactos de los proyectos–, lo cierto es que en cada uno de los casos mencionados se expresa en realidad desorden, inoperancia e improvisación.

En todos ellos las intervenciones se produjeron cuando el nivel del conflicto entraba a una fase crítica y las presiones de diversos sectores aumentaban,⁴¹ lo que obligaba a acciones de urgencia. En Tambogrande, el MEM no sólo no había podido cumplir con su obligación de revisar de manera exhaustiva el EIA del proyecto minero, sino que cuestionaba la actuación del INRENA e intentaba improvisar salidas, como la de constituir un consorcio facilitador para enfrentar el conflicto, integrado por la Defensoría del Pueblo y organismos no gubernamentales como Oxfam y Transparencia,⁴² que tenía como misión instalar un proceso de diálogo. En el caso de Las Bambas, el cambio de autoridades locales y regionales puso en compás de espera cualquier decisión sobre el fideicomiso, y en Majaz, pese a que quedó en evidencia que la empresa no había contado con los permisos de las comunidades en la fase de exploración, de acuerdo a ley, y que por lo tanto había estado usurpando sus terrenos, las autoridades del MEM continuaron postergando decisiones y no aclaraban cómo harían cumplir la normatividad vigente; por el contrario, el ministro de Energía y Minas continuó anunciando que el proyecto se desarrollaría en el corto plazo.

En suma, un MEM sin liderazgo ni voluntad política para aplicar algunos de sus propios instrumentos, y mostrando no sólo inoperancia en su accionar sino también las limitaciones de muchas de las normas y reglamentos que caracterizan la regulación sectorial.

41. De las organizaciones de las propias poblaciones, organismos no gubernamentales, iglesias, etc.

42. Propuesta anunciada por el entonces ministro Jaime Quijandría a finales del año 2002. Al poco tiempo la propuesta fue desestimada debido a que se hizo pública sin consultar debidamente a algunas de las instituciones mencionadas.

El debate sobre la agenda minera

Algunos actores y las iniciativas en curso

En los últimos años, procesos de reflexión en torno a la evolución de los conflictos vinculados a las actividades mineras han provocado un cierto consenso en torno a la necesidad de construir nuevos instrumentos que permitan enfrentar los desafíos que se presentan.

Los procesos impulsados por las empresas mineras, la reflexión de algunos organismos internacionales, en particular el Banco Mundial, que tienen una influencia notable en la evolución de la gestión minera en un país como el Perú, las iniciativas que vienen tanto de las empresas como de organizaciones de la sociedad civil y aun desde el Estado, representan un insumo que debe ser evaluado para identificar hasta dónde se ha avanzado, y por lo tanto la agenda pendiente que debe ser trabajada en torno a la minería. A continuación detallamos las principales características de estas iniciativas y sus impactos:

- a. Las empresas mineras han desarrollado en la última década un conjunto de iniciativas. Existen hoy en día los códigos de conducta y las políticas de responsabilidad social y ambiental en las empresas, así como los códigos de diferentes asociaciones de productores e incluso proyectos o articulaciones a escala global. En todos estos casos se incorporan una serie de principios generales en materia ambiental, social y económica, y se reconoce el compromiso con el desarrollo sostenible.

Las empresas plantean en esencia la defensa cerrada de los marcos legales vigentes y mantener las reglas de juego que garanticen un clima favorable para la inversión y el desarrollo de nuevos proyectos; proponen como alternativa el mensaje de la responsabilidad social y la creación de los denominados mecanismos voluntarios de autorregulación,¹ de manera que sus labores puedan seguir desarrollándose en un contexto favorable.²

El mensaje central de estos mecanismos voluntarios o de autorregulación consiste en que las empresas reconocen ciertas externalidades negativas que se generan como consecuencia de sus actividades, pero que consideran ser controlables sin mayores modificaciones de las reglas de juego y sin la necesidad de crear nuevos instrumentos de regulación pública. Esto plantea un debate de fondo sobre la manera de enfrentar los diferentes conflictos que se suscitan en las zonas de influencia de la actividad minera. Queda así abierto un dilema entre autorregulación o regulación pública.

En el Perú, la mayoría de empresas mineras cuenta hoy en día con códigos de conducta. Además, desde enero de 2003 la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE) presentó su propio código, que fue suscrito por casi todas las empresas de la mediana y la gran minería. Este documento está constituido por ocho normas primordiales, relacionadas con temas como la transparencia, la equidad, el respeto de las diversidades étnicas, el diálogo, la salud y seguridad ocupacionales y la búsqueda por armonizar los intereses empresariales y productivos con el desarrollo sostenible de la sociedad.

Quizá una de las principales limitaciones sea que la lógica de la responsabilidad social corporativa tiene como característica central una perspectiva vertical: viene desde las propias empresas y, luego de pasar por diferentes etapas, busca llegar a las comunidades para lograr la aceptación final a sus operaciones. No está sujeta a sistemas independientes de monitoreo y evaluación y carece de mecanismos de sanción.

Además, las estrategias de responsabilidad social empresarial están diseñadas en función de hacer viable el desarrollo de la actividad

1. Como los códigos de conducta.

2. Estos códigos pueden ser políticas o directrices específicas por empresa o también por agrupaciones industriales.

minera, y no son permeables a procesos independientes y a una participación intensiva de las poblaciones o a que se puedan invertir los procedimientos: es decir, a que la dinámica también pueda venir desde las comunidades y generar de esta manera relaciones interactivas que rompan la verticalidad. Tampoco aceptan el cuestionamiento a la viabilidad del proyecto minero.

Lo cierto es que en el Perú los mecanismos voluntarios siguen siendo el eje central de la propuesta de las empresas mineras, y aparentemente cuentan con el respaldo de las autoridades para cubrir los aspectos sociales, ambientales y económicos que están en la base de los conflictos. Incluso cuando recientemente se comenzó a discutir la posibilidad de crear un impuesto a las sobreganancias, como consecuencia de la coyuntura excepcional de las cotizaciones de los principales metales, las empresas manifestaron su preferencia en iniciar el pago de un aporte voluntario, con la condición de que no se apruebe ningún nuevo impuesto. Finalmente, la propuesta fue aceptada por el gobierno y se aprobó el denominado "Aporte Voluntario o Programa de Solidaridad con el Pueblo",³ por convenio firmado entre las empresas mineras y el Estado peruano, en el que se especifica que los fondos del aporte son de carácter privado y que pueden ser suspendidos de manera inmediata en caso que la empresa sea afectada por nuevos tributos u otras cargas no tributarias.⁴

El acuerdo señalado terminó afirmando una tendencia en la que definitivamente se reemplaza la aplicación de políticas públicas por mecanismos voluntarios donde el control y la dirección política lo tienen las empresas mineras.

b. Organismos internacionales, como el Banco Mundial (BM), han venido desarrollando un conjunto de iniciativas orientadas a analizar la problemática vinculada a las industrias extractivas y plantear la

3. Mediante Decreto Supremo N° 071-2006-EM, publicado el 21 de diciembre de 2006.

4. Otro motivo de suspensión tiene relación con los niveles de las cotizaciones internacionales de los metales. Si las cotizaciones caen por debajo de los niveles establecidos en el propio convenio, el aporte será suspendido. Cabe indicar que los niveles establecidos o precios de referencia fueron determinados por una consultora contratada por las propias empresas mineras.

necesidad de construir una agenda de trabajo. Uno de los procesos más importantes y que hemos citado en este trabajo ha sido la Revisión de las Industrias Extractivas (RIE), donde el BM analiza sus políticas en este sector.

Una de las conclusiones del informe final de la RIE indica que mientras el impacto de estas actividades sobre las comunidades es significativo, rara vez llegan a compartir sus beneficios. Como parte del análisis, la RIE comisionó un estudio⁵ que examinó el programa de reforma estructural del Banco Mundial/FMI que fue implementado en los años noventa, en el que en líneas generales concluye que las políticas implementadas fueron sumamente efectivas para atraer inversiones en el sector minero, pero que no promovieron el desarrollo sostenible.

El estudio de la RIE encontró que:

- Los ingresos generados por la inversión minera no llegan a las comunidades locales afectadas.
- Se realiza actividad minera en áreas socialmente sensibles, lo cual provoca conflictos.
- La degradación ambiental generada por el sector minero es uno de los problemas más significativos del país en este campo.
- Un sistema de regulación inadecuado y una débil capacidad gubernamental limitan dramáticamente la contribución del sector minero al desarrollo social.

La RIE hizo varias recomendaciones respecto al impacto de las industrias extractivas en sus zonas de influencia. Por ejemplo, se comprometió a requerir la consulta libre, previa e informada con comunidades afectadas: el BM caracteriza la consulta como “un componente importante para garantizar que las comunidades estén bien informadas sobre los proyectos que les afectan y que les permite que se conozca su opinión y se les tenga en cuenta”.⁶ Se debe realizar la

5. Mainhardt-Gibbs (2003).

6. Hacia un Mejor Equilibrio: El Grupo Banco Mundial y las Industrias Extractivas. El Informe Final de la Revisión de las Industrias Extractivas. Borrador de la Respuesta del Equipo de Gestión del Grupo Banco Mundial. Junio de 2004, p. 23.

consulta para lograr “una amplia aceptación del proyecto por parte de las mismas.”⁷ La consulta resultará en una “participación informada”⁸ y ofrecerá a las comunidades la oportunidad de “comprender los proyectos que les afectan”.⁹

Sobre el tema del reasentamiento de las comunidades como consecuencia de los proyectos de industrias extractivas, asunto íntimamente conectado con el asunto de la consulta, la RIE afirma que “los proyectos del Grupo del Banco Mundial no deben provocar reasentamientos involuntarios o forzados”.¹⁰

El BM también abordó el tema de los beneficios y la necesidad de que estos sean compartidos con los grupos locales que son afectados por estas actividades. La RIE argumenta que el GBM sólo debe apoyar los proyectos que benefician a todos los grupos locales afectados, incluyendo las minorías étnicas vulnerables, las mujeres y los más pobres. Por lo tanto, el GBM debería negarse a financiar proyectos en que este no sea el caso o debería rediseñarlos para garantizar que se mejoren los niveles de vida de los grupos locales. También recomiendan que las comunidades más cercanas a los proyectos extractivos deben estar involucradas en el desarrollo de los planes de reducción de la pobreza antes de que se inicien los proyectos.¹¹

En el informe final, el BM se compromete a trabajar “con los inversores para garantizar que las comunidades se beneficien de alguna forma de los proyectos que les afectan”¹² y que “aconsejará a los gobiernos para garantizar que los ingresos lleguen a las regiones en las que se ubican los proyectos de las industrias extractivas, compensando así a las regiones del impacto negativo y dando un sentido del beneficio local”¹³. El informe RIE también hace varias recomendaciones respecto a la minería artesanal y de pequeña escala, tema que también tiene una particular importancia en el Perú: las principales recomendaciones

7. Ibíd., p. 21.

8. Ibíd., p. 18 (traducido de la versión en inglés).

9. Ibíd., p. 24.

10. RIE, p. 60.

11. Ibíd., p. 54.

12. Ibíd., p. 22.

13. Ibíd., p. 15 (traducido de la versión en inglés).

giran en torno a la formalización y la necesidad de regular la minería artesanal e integrarla a la actividad económica formal.

Como se puede apreciar, la RIE reflejó varios aspectos de la problemática minera de países como el Perú e incluyó un número de recomendaciones importantes que, de ser tomadas en cuenta, podrían permitir cambios importantes en las reglas de juego. Sin embargo, llama la atención que en esta ocasión las principales recomendaciones planteadas por el informe RIE no sean tomadas en cuenta hasta el momento y que el propio BM sea menos enérgico e influyente de lo que fue a inicios de la década de 1990, cuando se impulsaron las reformas que permitieron el auge de las inversiones mineras en el Perú.

Si bien el esfuerzo y la responsabilidad central de implementar cambios en las políticas de los países debe recaer en sus autoridades y en los diferentes estamentos de su sociedad civil, uno de los principales desafíos de procesos globales como el mencionado es precisamente insertarse e incidir para que se puedan lograr estas modificaciones.

c. Del lado de actores de la sociedad civil debemos señalar que un conjunto de organismos no gubernamentales agrupados en la Red Muqui propusieron al país en la última campaña electoral una agenda que buscaba fortalecer y al mismo tiempo hacer transparente la gestión del Estado en el sector minero. Como parte de las reformas propuestas, se planteó independizar la gestión ambiental del sector Energía y Minas, para garantizar una mayor autonomía de la acción de fiscalización de la labor de promoción de la inversión; al mismo tiempo, proponen la evaluación de proyectos mineros con criterios de equilibrio ambiental, económico y social.

La Red Muqui también plantea contar con estrategias articuladas de entrega de concesiones mineras, vinculando la acción del sector minero con las políticas de las autoridades regionales y locales, que deben ser fortalecidas como parte del proceso de descentralización y reforma del Estado. La Red también señala que se debe optimizar el uso de los recursos del canon, regalías y otros aportes de la actividad minera.

Por otro lado, el Grupo de Diálogo sobre Minería y Desarrollo, instancia que reúne a representantes de empresas mineras, organizaciones diversas de la sociedad civil, algunas autoridades del Estado, entre otros actores, publicó un acuerdo que definió una visión de futuro de

la minería y el desarrollo sostenible para los próximos quince años.¹⁴ El documento fue firmado por 53 líderes de los diferentes sectores involucrados.

El acuerdo plantea que

la minería ha contribuido con el desarrollo sostenible del país como un importante sustento y socio estratégico de la sociedad civil y del Estado, aportando a la diversificación de la economía y a la igualdad de oportunidades de las poblaciones locales. Su crecimiento ha sido ordenado y basado en la estabilidad jurídica y social del Perú.

Entre los principales compromisos alcanzados están: promover la creación de una autoridad ambiental autónoma; trabajar por un Estado con autoridad, plenamente participativo, descentralizado, transparente y accesible; asumir un nuevo enfoque de gestión de cuenca y trabajar por la conservación y uso racional de los recursos naturales, en especial del agua; promover políticas educativas y de desarrollo de capacidades en las localidades donde hay actividad minera; remediar los pasivos ambientales; impulsar el desarrollo local y regional, entre otros aspectos.

Otro actor importante es la Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI), fundada en octubre del año 1999, y que, desde un enfoque de defensa de derechos y resistencia al avance de la minería, ha buscado construir una agenda de trabajo sobre temas sensibles. Luis Vittor, asesor de esta organización, señala que

la agenda inicial de las comunidades ha madurado, de la lógica “reivindicativa” se ha transformado en una agenda que plantea el debate estratégico sobre el aprovechamiento de los recursos naturales y el ejercicio del derecho al desarrollo propio; es decir a decidir libremente el desarrollo que aspiran los pueblos y comunidades locales. Esta perspectiva reafirma que en el fondo el conflicto es con el Estado central a quienes ahora esta sugiriendo replantear el modelo de desarrollo actual y no solamente reformar las políticas mineras (Vittor 2008).

Los temas propuestos por CONACAMI pasan por fortalecer la participación ciudadana, el derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado, entre otros aspectos.

14. “Por una minería con responsabilidad social y ambiental: un acuerdo fruto del diálogo”. Publicado en diciembre de 2005 por el Grupo de Diálogo Minero.

d. Desde el Estado se han dado un conjunto de iniciativas a través de la promulgación de normas ambientales o mediante la creación de órganos o entidades cuyas funciones se orientan a cubrir labores de fiscalización y prevención de conflictos. Estas iniciativas reflejan al mismo tiempo avances y retrocesos, que responden a la recomposición del escenario político y la presión de los diferentes grupos de interés.

El primer caso es el proceso de aprobación de la Ley General del Ambiente (LGA), que generó muchas expectativas, al ser la norma más importante en la materia. La LGA reemplazaría al Código del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales y pasaría a ser la norma rectora ambiental para el país.

El debate que se generó en torno a su aprobación dejó en evidencia que en muchos casos las disposiciones ambientales pasan a un segundo plano, pues se considera que estas conllevan la creación de nuevas obligaciones para los titulares de actividades económicas, y por lo tanto son consideradas como un “sobrecosto” empresarial que desalienta la inversión.

Esta tendencia a considerar que las normas ambientales pueden desincentivar la inversión privada se materializó en las observaciones realizadas por el Poder Ejecutivo al proyecto aprobado de la Ley General del Ambiente. Así, por ejemplo, el proyecto de ley planteaba que:

En tanto no se establezcan en el país Estándares de Calidad Ambiental, Límites Máximos Permisibles y otros estándares o parámetros para el control y la protección ambiental, son de uso obligatorio los establecidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS), en caso de que por ésta no fuera regulada entonces se recurrirá a cualquier otra entidad internacional especializada en temas ambientales.¹⁵

La reacción del Poder Ejecutivo no se hizo esperar, y entre las 23 observaciones que hizo al proyecto de ley, indicó que los países en desarrollo tienen derecho a estándares especiales distintos a los internacionales y que la adopción de estándares de la OMS debía efectuarse

15. Texto de la Segunda Disposición Transitoria, Complementaria y Final del Proyecto Aprobado de la Ley General del Ambiente, que luego fue observado por el Poder Ejecutivo.

teniendo en cuenta la realidad y el nivel de desarrollo de cada país. Dicha observación fue admitida.¹⁶

Otra iniciativa está relacionada con el tema de la fiscalización. Se ha señalado en este trabajo que uno de los principales problemas que está en la base de los conflictos sociales en el sector minería es el déficit en materia de fiscalización. La existencia de una disposición de protección ambiental no garantiza por sí misma que esta se cumpla y que el Estado disponga de los instrumentos para verificar y exigir el cumplimiento de la norma.

Las deficiencias y problemas que encontramos en la actividad de fiscalización se deben, en parte, al carácter sectorial de esta función. Esta se produce con la dación del Decreto Legislativo N° 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, publicada el 13 de noviembre de 1991, que transfiere a los ministerios la autoridad ambiental y, por ende, la fiscalización ambiental. Esto ha generado un conflicto evidente, pues la autoridad encargada de promover la actividad, por ejemplo, el Ministerio de Energía y Minas, también es la encargada de fiscalizarlas. En pocas palabras, es juez y parte a la vez.

Una medida orientada a corregir las deficiencias en las labores de fiscalización en el sector minero se plasmó en el proyecto de ley que proponía la creación de un Organismo Supervisor de las Actividades Minero-Metalúrgicas (OSIMIN). El Consejo de Ministros del gobierno de Alejandro Toledo aprobó dicho proyecto de ley el 19 de julio de 2006, pocos días antes de acabar su mandato. En él, se estableció que el OSIMIN fiscalizaría el cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas relacionadas con las actividades mineras, así como el cumplimiento de las normas referidas a la conservación y protección del medio ambiente. De esta manera, las actividades de fiscalización pasarían a un ente distinto del Ministerio de Energía y Minas.¹⁷

Finalmente, el gobierno del presidente Alan García, mediante Ley N° 28964, de fecha 24 de enero de 2007, transfirió las competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al OSINERG,

16. El texto final de esta disposición es el siguiente: "En tanto no se establezcan en el país Estándares de Calidad Ambiental, Límites Máximos Permisibles y otros estándares o parámetros para el control y la protección ambiental, son de uso referencial los establecidos por instituciones de Derecho Internacional Público, como los de la Organización Mundial de la Salud (OMS)".

17. El Comercio, 29 de julio de 2006.

organismo del sector Energía, que hasta entonces había estado encargado de regular y fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas de las actividades que desarrollan las empresas en los subsectores de electricidad e hidrocarburos. Con la creación del OSINERGMIN, la nueva entidad también asumía competencias de supervisión y fiscalización para que las actividades mineras se desarrollen de acuerdo a los dispositivos legales y normas técnicas vigentes.

Las competencias de fiscalización minera, relacionadas con la seguridad e higiene minera y de conservación y protección del ambiente, establecidas en la Ley de Fiscalización de las Actividades Mineras,¹⁸ también fueron transferidas al OSINERGMIN. En la ley se estableció que las actividades de supervisión y fiscalización podían ser realizadas mediante empresas supervisoras, debidamente certificadas y calificadas por OSINERGMIN. De esta manera se mantenía la lógica de contratación de terceros para las labores de fiscalización que ya se había aplicado bajo la gestión del MEM.

Cabe señalar que en este proceso de transferencia de responsabilidades, el MEM ha mantenido competencias centrales, como las de evaluación ambiental. Estas se materializan a través de las evaluaciones de los proyectos en su etapa de exploración y el seguimiento y la aprobación de los estudios de impacto ambiental, que finalmente son las que dan la autorización para el desarrollo de los proyectos mineros.

La Defensoría del Pueblo ha señalado que la decisión de encargar la fiscalización ambiental minera al OSINERGMIN no resuelve los problemas de fondo en el mediano y largo plazo, en la medida que esta entidad no tiene bajo su control funciones determinantes, como la de la evaluación ambiental, que permite definir no sólo la viabilidad de los proyectos, sino sus posibles impactos y por lo tanto la mejor estrategia de regulación y control.

La creación de OSINERGMIN no alteró en esencia la gestión ambiental precedente. Al mantener el Ministerio de Energía y Minas responsabilidades determinantes en materia ambiental y al haber transferido las funciones de fiscalización a un organismo que tiene diversas responsabilidades, el proceso de reforma quedó trunco, así como la aspiración de contar con una verdadera institucionalidad

18. Fue aprobada mediante Ley N° 27474, de fecha 6 de junio de 2001.

ambiental autónoma que cuente con la mayor jerarquía, un verdadero poder de influencia en la toma de decisiones y que desarrolle un enfoque de gestión transectorial.

En el campo social, la preocupación por la existencia de numerosos conflictos a nivel nacional se ha traducido en la creación de unidades o direcciones generales orientadas a enfrentarlos. En primer lugar, durante el gobierno del presidente Toledo se propuso crear formalmente la Unidad de Análisis de Conflictos, perteneciente al Área de Estudios y Análisis Prospectivo del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN).¹⁹ Esta unidad tenía como objetivo detectar y anticiparse a los conflictos sociales que afecten la gobernabilidad democrática.

Luego, bajo la actual administración, debido a que el CEPLAN estaba aún en fase de implementación, se consideró necesario crear una comisión multisectorial, encargada de evaluar las situaciones de conflicto que se puedan generar en el país.²⁰ Así, mediante Resolución Ministerial N° 380-2006-PCM, de fecha 25 de octubre de 2006, se creó la Comisión Multisectorial de Prevención de Conflictos Sociales. Esta comisión tiene como objeto coordinar las acciones necesarias para la prevención y atención de los conflictos, así como proporcionar al presidente del Consejo de Ministros la información necesaria y la asesoría para la implementación de estrategias, políticas y acciones que anticipen, prevengan y contribuyan a resolver situaciones de riesgo o amenaza.

Por último, la necesidad de contar con un órgano especializado en conflictos sociales también se dio en el interior del Ministerio de Energía y Minas, que mediante Decreto Supremo N° 066-2005-EM, publicado el 5 de enero de 2006, creó la Dirección General de Gestión Social como órgano encargado de la promoción de relaciones armoniosas entre las empresas mineras y la sociedad civil, así como la prevención y solución de conflictos en el subsector.

Estas tres iniciativas han buscado construir una mayor institucionalidad que tome en cuenta la dimensión social y no sólo ambiental de los conflictos. Por el momento, las acciones emprendidas por estas

19. El CEPLAN fue creado mediante Ley N° 28522, de fecha 25 de mayo de 2005.

20. El anuncio inicial del premier Jorge del Castillo fue la creación de una Unidad de Prevención de Conflictos Sociales.

instancias, en casos de conflictos recientes, como Combayo en Cajamarca y Río Blanco, de Minera Majaz, en Piura, muestran intervenciones puntuales, reactivas y de corto plazo que no han desembocado en cambios institucionales más ambiciosos que permitan mejorar la gobernabilidad a mediano y largo plazo.

Al lado de estas iniciativas, también se han dado en el último año un conjunto de normas que, por el contrario, constituyen un serio debilitamiento de los derechos de participación ciudadana y afirman la voluntad política del gobierno de buscar acelerar la inversión minera sin tomar en cuenta aspectos ambientales y sociales.

Por ejemplo, el Ministerio de Energía y Minas promulgó, el 10 de marzo de 2007, el Decreto Supremo N° 014-2007-EM, mediante el cual se modificó el Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera. Las modificaciones hechas han buscado simplificar el trámite para la autorización de las exploraciones mineras mediante autorizaciones automáticas y procesos de silencio administrativo, lo que constituye un tema de gran sensibilidad.

Algunos de los principales puntos de preocupación contenidos en el aprobado DS N° 014-2007-EM son la reducción de los plazos de aprobación de los proyectos y el hecho de que se limite aún más la participación ciudadana. En la nueva propuesta se reducen los plazos para presentar observaciones y comentarios en el proceso de otorgamiento de la viabilidad ambiental.

En relación con esta norma, llama la atención que el ministerio no haya tomado en consideración las recomendaciones que sobre la materia había hecho la Defensoría del Pueblo para el caso de la aprobación del proyecto Río Blanco de la Minera Majaz en noviembre de 2006.²¹ En el informe, la Defensoría proponía la modificación del anterior reglamento (DS N° 038-98-EM), para garantizar de mejor manera los derechos ciudadanos en estos procesos. Entre las principales recomendaciones propuso: reglamentar las fórmulas de acuerdo con el propietario del terreno; obligación del Estado a dar respuesta a las observaciones que se presenten, ampliación de plazos y mecanismos de difusión; incorporar aspectos sociales en los procesos de evaluación, reglamentar la paralización de actividades cuando no se ha obtenido

21. Informe N° 001-2006/ASPMA-MA.

la autorización correspondiente, entre otras. Lamentablemente ninguna de las recomendaciones antes detalladas está incluida en el nuevo reglamento.

El debate generado por la aprobación del DS N° 014-2007-EM ha provocado que en menos de un año el MEM proponga algunas modificaciones al reglamento de exploraciones mineras, que contiene dos elementos que deben ser rescatados: la incorporación del silencio administrativo negativo para la aprobación y modificación de las evaluaciones ambientales²² y la obligación de OSINERGMIN de verificar que los titulares cuenten con la documentación que acredite derecho sobre el terreno superficial antes de que se inicien las actividades de exploración. Por otro lado, hay una referencia específica a las actividades mineras en las áreas naturales protegidas, que reitera la necesidad de contar con la opinión técnica favorable del Instituto Nacional de Recursos Naturales para realizar actividades de exploración dentro de estas áreas o sus zonas de amortiguamiento. Por el momento estas modificaciones no han sido aprobadas.

Actualmente, muchos de los conflictos mineros en el Perú tienen en la base las limitaciones de los procesos de autorización de exploración minera. La aprobación del D.S. N°014-2007-EM constituyó un serio retroceso e incluso contradice las recomendaciones que sobre la materia han propuesto instituciones como el Banco Mundial, que han identificado que marcos normativos que tienden a autorizaciones automáticas de los procesos de exploración minera han constituido una importante fuente de conflictos locales.

El Poder Ejecutivo también planteó dos iniciativas adicionales controvertidas. La primera ha sido la aprobación del Decreto Supremo N° 015-2007-AG, publicado el 15 de marzo de 2007, mediante el cual se elimina la posibilidad de la creación de Áreas de Conservación Municipal (ACM), derogando la base legal que existía sobre la materia.²³ Es importante indicar que las ACM no han sido bien vistas por el sector privado, entre ellos el minero, por la posibilidad de que

22. Lo que quiere decir que mientras la autoridad no se pronuncie sobre la evaluación ambiental en la etapa de exploración, esta no ha sido aprobada.

23. Es importante indicar que este decreto no afecta la facultad de ordenamiento territorial que tienen los municipios, otorgada por la actual Ley Orgánica de Municipalidades, pero busca desconocer a las ACM como instrumento de protección de la diversidad biológica en los espacios locales.

su implementación en determinadas zonas establezca límites para la realización de actividades económicas.²⁴ Esta resistencia ha permanecido, llevando a que gran parte del sector privado desconozca las facultades de creación de las ACM de los municipios.

La segunda iniciativa fue el proyecto de ley N° 1640/2007-PE, que proponía declarar de interés nacional la ejecución preferente de veinte proyectos de inversión en minería,²⁵ entre ellos el cuestionado proyecto Río Blanco, de Minera Majaz. El proyecto de ley fue presentado luego de la consulta ciudadana realizada en Ayabaca y Huanca-bamba, en Piura, y precisamente cuando el gobierno busca instalar una mesa de diálogo. Finalmente, el proyecto fue archivado tanto en la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República como en la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.

La revisión del conjunto de iniciativas desarrolladas por diferentes actores ubicados en perspectivas distintas nos permite identificar avances en el debate y estrategias en curso que buscan enfrentar los conflictos vinculados a la minería. Empresas, Banco Mundial y organismos de la sociedad civil han manifestado su preocupación sobre aspectos claves de la agenda minera en debate.

La actuación del Estado peruano aparece como la más contradictoria en este contexto, con iniciativas que reflejan al mismo tiempo avances y retrocesos, y que responden de manera limitada a problemas de fondo que vienen demandando respuestas contundentes orientadas a restablecer la confianza y relaciones de equilibrio y respeto con las poblaciones afectadas.

24. Este argumento fue el que llevó a la omisión de su regulación en la Ley de Áreas Naturales Protegidas de 1997.

25. Además del proyecto Río Blanco figuran en la lista los siguientes proyectos: Magistral (región Ancash), Apurímac (región Apurímac), Antilla (región Apurímac), Cotabambas (región Apurímac), Los Chancas (región Apurímac), Tía María (región Arequipa), Michiquillay (región Cajamarca), Galeno (región Cajamarca), La Granja (región Cajamarca), Antapaccay (región Cuzco), Marcobre-Mina Justa (región Ica), Toromocho (región Junín), Quellaveco (región Moquegua), San Gregorio (región Pasco), Bayóvar (región Piura), Bayóvar II (región Piura), Pucamarca (región Tacna) y la Ampliación Cajamarquilla (región Lima).

La paradoja del contexto actual

DESDE EL AÑO 2003, y en medio de un contexto internacional favorable, en el que los desequilibrios entre la oferta y la demanda minera a nivel mundial han mantenido niveles excepcionalmente altos en las cotizaciones de los principales metales, las inversiones mineras volvieron a aumentar de manera significativa, sobre todo en exploración. Como se puede apreciar en el gráfico 2, los presupuestos de exploración han aumentado de manera sostenida desde el año 2003 hasta superar los 9 mil millones de dólares el año 2007.

En este escenario, nuevamente América Latina ha tomado la delantera, y ha venido captando el mayor porcentaje de inversiones en exploración en el mundo; mientras que a nivel de países, el Perú se convirtió en uno de los principales destinos de los capitales orientados a la exploración en la región.

Esta situación se ha reflejado en el aumento incesante de nuevos derechos mineros vigentes en el Perú, que son otorgados en la actualidad por el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (INGEMET). Como se puede apreciar en el gráfico 3, desde el año 2003 se ha comenzado a activar la entrega de derechos mineros vigentes hasta llegar a superar los 15 millones de hectáreas el año 2007, alcanzando niveles que no se registraban desde mediados de la década de 1990.

Sin embargo, pese al incremento de las inversiones en exploración y al aumento incesante de los derechos mineros vigentes, los indicadores referidos al producto bruto interno de la minería metálica

Gráfico 2
GASTOS DE EXPLORACIÓN EN EL MUNDO

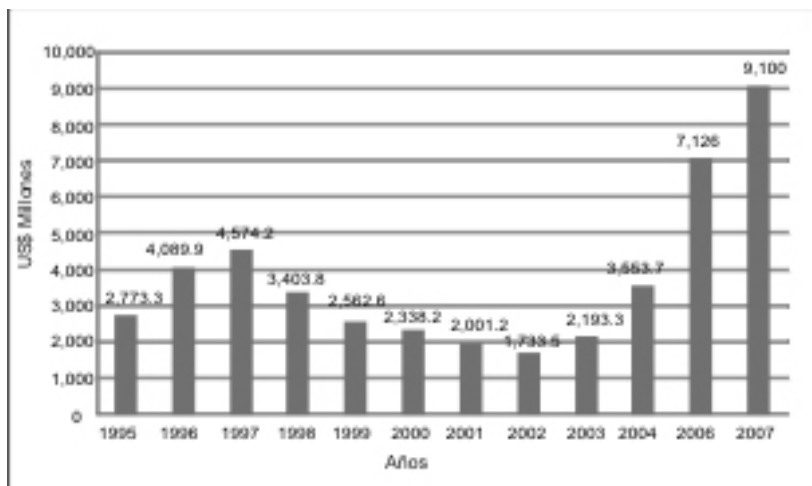


Gráfico 3
EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS MINEROS VIGENTES
(EN MILES DE HECTÁREAS)

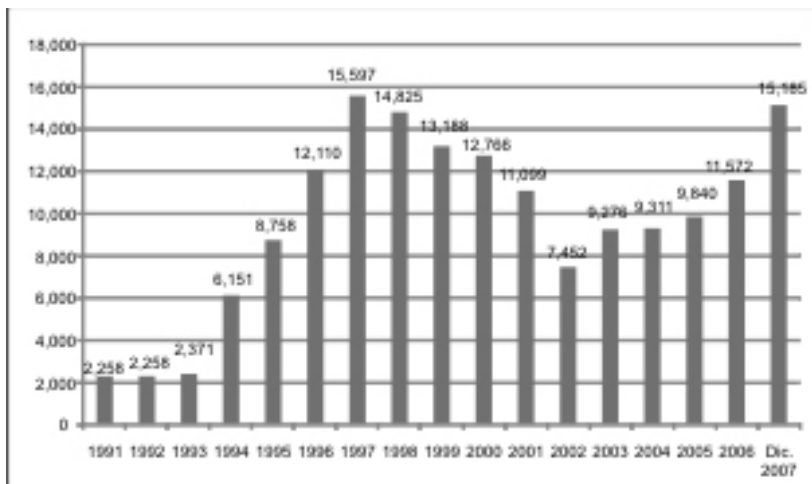
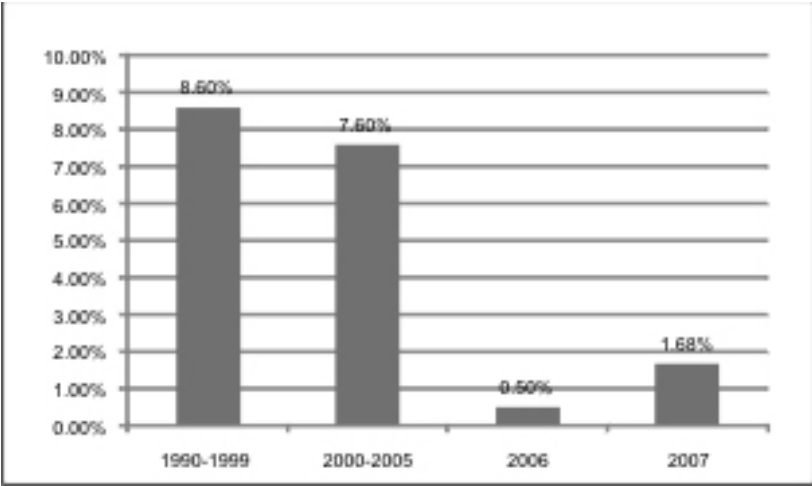


Gráfico 4
VARIACIÓN PORCENTUAL DEL PBI MINERO
1990-2007



Fuente: Elaboración propia a base de datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática

en los últimos años no muestran el mismo dinamismo. En el gráfico 4 se puede apreciar que mientras los niveles de crecimiento de la minería metálica alcanzaron como promedio anual una tasa de 8.6% en la década de 1990, en los primeros años de la presente década bajaron a 7.6%, y en los dos últimos años apenas aumentaron en promedio 1.09%. Si bien todavía es un período demasiado corto para evaluar posibles tendencias, lo cierto es que la minería está enfrentando nuevos y mayores desafíos de resistencia en el plano nacional, a lo que se le suma un escenario global que se viene complicando por la crisis financiera y el menor ritmo de crecimiento de la economía mundial.

Entre los metales que muestran una mayor caída en su producción en los últimos años está el oro.¹ El hecho de que sea el oro el que presente los mayores niveles de descenso en su producción en los últimos años nos da algunas pistas sobre la relación y gravitación del

1. -16.12 el año 2007.

tema de los conflictos sociales en muchas regiones. Como se sabe, la principal región productora de oro es Cajamarca, donde, como hemos podido apreciar, se presentan serios cuestionamientos al avance de la minería en varias de sus provincias. Hoy en día, la casi totalidad de proyectos de expansión y los nuevos enfrentan resistencias que provienen de diferentes sectores de la población y diversas organizaciones de la sociedad civil de esa región.

Ahora bien, los conflictos vinculados a la actividad minera pueden ser vistos como causa del estancamiento de los ritmos de crecimiento de la actividad minera; pero al mismo tiempo expresan, o son consecuencia, de que algo no funciona adecuadamente en el marco de regulación y en los mecanismos institucionales vinculados a este sector.

¿Es posible pensar en una nueva etapa de expansión minera como la que se vivió en la década de 1990, sin cambios sustantivos en las reglas de juego? En esta nueva etapa de la minería en el Perú, cabe hablar de prudencia y de la necesidad de retomar algunos puntos pendientes de la agenda minera; sobre todo los aspectos sociales y ambientales, que aparentemente no resistirán una nueva expansión acelerada de la minería sin mecanismos efectivos de regulación y control, y sin una agenda que la vincule de manera clara y efectiva al desarrollo sostenible en las zonas donde se implanta. Estos son algunos de los temas que aparecen en la agenda minera en un país como el Perú en los próximos años.

Hacia la gobernanza transectorial y territorial

LAS REFORMAS DEL PRINCIPIO de los años noventa se inscriben en el movimiento de redefinición del rol del Estado que caracterizó las dos últimas décadas en América Latina. En contraste con el Estado, auto-centrado, intervencionista y desarrollista, que pretendía actuar sobre la sociedad e impulsar desde arriba el cambio social, y del cual el régimen militar de los años setenta en el Perú fue una figura extrema, se presupone que el nuevo Estado opte por interactuar con la sociedad.

No se trata, como lo podría hacer suponer la reducción de su burocracia, la eliminación de controles del mercado y el retraimiento de sus actividades empresariales, del Estado minimalista soñado por algunos, sino de una redefinición de sus modos de acción con la adquisición de nuevas capacidades de negociación, y el afianzamiento de su nuevo rol estratégico en la competitividad nacional. La revalorización de las instituciones democráticas es un nuevo elemento de la realidad. El otro elemento es el reconocimiento de que las pretensiones de un modelo de desarrollo autónomo se han convertido en ilusorias: el objetivo principal de los gobiernos hoy día es mejorar la competitividad de sus economías.

Los resultados logrados en el sector minero, tanto en la captación de flujos de inversiones extranjeras como en el crecimiento de la producción y la exportación de minerales, son una ilustración del éxito, en este terreno específico, de la nueva posición estratégica del Estado. Al mismo tiempo, 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 los graves déficits existentes en el régimen de gobernanza vigente.

Por gobernanza entendemos la nueva naturaleza de lo político vinculado con el cambio del estatuto del Estado en el marco de la globalización: por un lado, su nueva posición frente al mercado y a la sociedad en una perspectiva donde el tipo ideal de buen Estado ya no está representado por aquel al que se ha privado de sus capacidades de dirección y de intervención, y que se limita a sus funciones subsidiarias, sino por un Estado fuerte, capaz de interactuar y cooperar con la sociedad civil, las empresas y las organizaciones locales. Por el otro, la tendencia a una (relativa) fragmentación de la soberanía, o por lo menos del monopolio de las decisiones del Estado-nación, entre el nivel global y el nivel local.¹ Una situación que se manifiesta también a nivel nacional por la complejidad creciente de los sistemas sociales, la multiplicidad de los actores implicados y la pluralidad de las estrategias.

Pese al carácter relativamente reciente del debate sobre la gobernanza y al hecho de que este término y los conceptos que le son asociados no se han estabilizado todavía, numerosos autores coinciden en definirlo como el “proceso de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones que no son todas estatales ni aún públicas para alcanzar objetivos propios, debatidos y definidos colectivamente en entornos fragmentados, inciertos”.² Las nuevas formas de gobernanza representan algo de nuevo y diferente en relación con los sistemas tradicionales de gobierno. Sin embargo el Estado permanece como actor-clave para la promoción y la búsqueda del interés colectivo aun si su rol y sus funciones están llamados a transformarse.

En lo que se refiere directamente a la denominada “gobernanza ambiental”, podemos identificar, en forma escueta, algunos de estos actores e instancias que interactúan o inciden en diversos grados y niveles, a distancia o de cerca, en la definición de las normas, la toma de decisiones, la implementación de las políticas y el tratamiento de los conflictos:

-
1. Lo que algunos denominan “glocalización”.
 2. Leca (1996).

- A nivel global, las instituciones financieras internacionales, diferentes organismos de las Naciones Unidas, redes y agencias de cooperación comprometidas en cuestiones ambientales o en la defensa de los derechos humanos, los directorios y accionistas de las empresas mineras transnacionales, atentos y reactivos al movimiento de los precios de los metales en el mercado y al comportamiento de las bolsas de valores, el espacio virtual configurado por una constelación de paginas web de todo tipo, y también una serie de pactos, acuerdos y convenciones entre instituciones y/o estados en torno a las normas que enmarcan, aun cuando no tienen fuerza de ley, el ejercicio de la responsabilidad social empresarial (RSE).
- En la escena nacional, diversas burocracias estatales y las instancias de gobierno, las empresas mineras y sus gremios (SNMPE, CONFIEP y otros grupos), sus consultores y proveedores de servicios, los medios que contribuyen a crear una opinión pública, los colegios profesionales, organismos no gubernamentales y otras organizaciones de la sociedad civil, foros de intercambio, que a menudo apuntan a modificar las leyes u obtener resoluciones desde los organismos centrales del gobierno que afectan las acciones locales: un debate muchas veces técnico, con opciones políticas y visiones diferentes sobre el desarrollo de los espacios locales, pero también del país.
- En los espacios territoriales subnacionales, a nivel regional y local, las instancias del gobierno regional, las universidades, las iglesias, los organismos no gubernamentales de promoción del desarrollo, las cámaras de comercio, etc. En el ámbito donde operan las industrias extractivas, las organizaciones de la vida cotidiana del mundo rural, rondas y comunidades campesinas, organizaciones de productores y regantes; en los centros urbanos, las autoridades municipales, las organizaciones vecinales o comerciales, las comunidades eclesiales, las mesas de concertación de lucha contra la pobreza y otras organizaciones de segundo grado, federaciones y frente de defensa, donde participan muchas veces jóvenes universitarios, agentes pastorales y profesionales. En posición focal en dicho escenario, las empresas mineras mismas (gerencia y trabajadores) interfieren en un mundo que habitualmente no las

incluye y al que interpelan forzosa y diferenciadamente, obligándolo a una respuesta.

En lo que sigue, nos limitaremos a una dimensión de las interacciones nacional-locales, enfocando dos puntos que tocan la modernización de la gestión de la acción pública, y que a la luz de los conflictos analizados y en relación con el proceso de descentralización en curso, donde se articulan regulación sectorial y regulación territorial, aparecen determinantes. En primer lugar, mejorar la consistencia del sistema de decisión en la regulación ambiental y social de las industrias extractivas, reubicándolo en un marco intersectorial y una visión territorial. En segundo lugar, desarrollar las capacidades de gobernanza territorial local, lo que implica, entre otras cosas, una flexibilización de las estructuras estatales actuales, jerárquicas o piramidales para promover la interacción al nivel local entre Estado, sector privado y organizaciones sociales.

Lo sectorial y lo territorial

Como hemos visto, el MEM, instancia sectorial, es la máxima autoridad en la regulación de las actividades extractivas. Amparado en el carácter dual de la propiedad de la tierra (propiedad privada o colectiva del suelo, propiedad estatal del subsuelo), promueve la adquisición de derechos mineros y establece contratos. Elabora la normativa ambiental y fiscaliza su aplicación, otorga la licencia de operación y, salvo en el caso de los mecanismos de participación ciudadana (audiencias públicas), como paso previo a la aprobación de los estudios de impacto ambiental, el conjunto de sus acciones tiene como único destinatario y interlocutor a la empresa minera. No tiene en sus atribuciones impulsar o incidir en la planificación de estrategias de desarrollo y de lucha contra la pobreza en los territorios en que la industria minera opera. Menos aún la responsabilidad de implementar programas de fortalecimiento de capacidades de negociación de las comunidades territoriales locales; tampoco la de vigilar el cumplimiento de los acuerdos de compensación y/o de participación en los beneficios entre la empresa y las colectividades locales implicadas. Todo esto provoca la ausencia del Estado o una lejanía del espacio social y territorial donde opera la empresa minera.

Es sintomático que, en toda esta situación, la participación o el rol proactivo del Estado no sea mencionado o normado en el cumplimiento del compromiso previo como requisito para el desarrollo de actividades mineras, establecido a iniciativa de Beatriz Merino cuando presidía el Consejo de Ministros;³ norma que, por otra parte, carece de un sistema de indicadores y de monitoreo. Dicho dispositivo, sin embargo, representa un salto cualitativo de una visión sectorial hacia una visión territorial del desarrollo, al incluir en los petitorios para la obtención de las concesiones un compromiso previo en forma de declaración jurada para:

- Actuar con respeto frente a las instituciones, autoridades, culturas y costumbres locales, manteniendo una relación propicia con la población del área de influencia de la operación minera.
- Mantener un diálogo continuo y oportuno con las autoridades regionales y locales, la población y sus organismos representativos, alcanzándoles información sobre sus actividades en el área de influencia de la operación minera.
- Lograr con estas poblaciones una institucionalidad para el desarrollo local en caso se inicie la explotación del recurso, elaborando para tal efecto estudios y colaborando en la creación de oportunidades de desarrollo más allá de la vida de la actividad minera.

Existe ahora en la ciencias sociales y en las instancias privadas y públicas de desarrollo un amplio consenso en considerar que el territorio, conjunto espacial de gente y de instituciones, con su historia y sus costumbres, sus recursos humanos y naturales, sus relaciones con otros territorios, no es un espacio físico “objetivamente existente” sino una construcción social; es decir, “un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartidos por múltiples agentes públicos y privados”.⁴ De allí el interés de enmarcar acciones y estrategias en una visión multidimensional del territorio (que debería ser el eje de los términos

3. DS N° 042-2003-EM del 13 de diciembre de 2003.

4. Schejtman y Berdegué (2003: 27).

de referencia de las evaluaciones ambientales y los estudios de impacto ambiental), que dé cuenta de los diversos componentes que lo conforman y que constituyen dimensiones básicas del desarrollo territorial local:⁵ ambiental, vinculada a los recursos naturales y a la sostenibilidad de los modelos adoptados en el mediano y largo plazo; económica, referida a la creación, acumulación y distribución de riqueza, y en la que destaca el elemento de competitividad; social y cultural, vinculada a la calidad de vida, a la equidad, a la integración social; y política e institucional referida a la gobernanza del territorio y a la definición de un proyecto colectivo específico, sustentado en los propios actores locales,⁶ y en la que destaca la promoción de las capacidades ciudadanas. Asimismo, y a base de un enfoque transectorial del desarrollo local, se requiere definir lineamientos y crear mecanismos de integración de las políticas sectoriales, puesto que es el territorio, como espacio, la instancia donde se pueden integrar y coordinar los factores que determinan el desarrollo.

La elaboración participativa e implementación de planes de ordenamiento territorial (OT), al nivel local, regional y nacional, que permitan establecer las condiciones de uso y ocupación del territorio y de sus componentes, de manera que estas actividades se realicen de acuerdo con las características ecológicas, económicas, culturales y sociales de estos espacios, tiene en este sentido una importancia crucial.⁷ Su finalidad es la de ser un "instrumento orientador de acciones integradas, dirigidas a lograr acciones de desarrollo sostenibles en un espacio territorial determinado".⁸

Por otro lado, reubicar en un marco transectorial el sistema de decisión en la regulación ambiental y social de las industrias extractivas

5. La Red Muqui considera, en su Propuesta por una Agenda Minera (2005), que "si bien actualmente se ha avanzado de manera importante con el establecimiento de los instrumentos de gestión ambiental, estos aún son incompletos y parten de una visión de gestión ambiental sectorializada que no ayuda a la comprensión de los distintos factores que concurren a la envergadura y complejidad de los impactos ambientales".

6. Oliden y Alvarado (2003).

7. Abordaremos esta cuestión en una de las secciones finales del presente libro.

8. Acerca del ordenamiento territorial. Documento orientador, Lima: DGCU del MTC, 1997.

a fin de superar sus deficiencias conceptuales y mejorar su consistencia exige cambios en el andamiaje institucional. En lo inmediato, y de manera modesta, presupone llevar a cabo coordinaciones, o mejor un trabajo en red, entre diversos sectores del actual aparato estatal a dos niveles:

- a. A nivel local y luego de una desconcentración de diversas competencias y funciones del MEM, asociado a los de otros sectores (Agricultura, Salud u otros), según lo exijan las circunstancias y la magnitud y complejidad del proyecto minero. O sea una presencia en el terreno desde el inicio del proyecto minero para informar en forma oportuna y adecuada a la comunidad local sobre su alcance, los beneficios potenciales, compensaciones, creación de servicios locales, redistribución del canon y de las regalías, las probables pérdidas de tierras agrícolas o de pastoreo, los riesgos que mitigar o compensar, las expectativas moderadas que se debe tener en torno a la creación de empleo no especializado por la mina, y también en relación con el interés y posibilidad de instaurar procesos participativos y compartir información en la fase de elaboración del EIA. En definitiva, una capacitación y una ayuda para establecer los principios directores que regirán las futuras relaciones con la mina. Luego, y en la perspectiva de prevenir y solucionar los conflictos, promocionando o asesorando espacios de concertación y el seguimiento y monitoreo de la aplicación de las normas, tanto legales como las que corresponden al ejercicio de la responsabilidad social y de la implementación de sus códigos de buena conducta.⁹
- b. Al nivel nacional, asociar en forma obligatoria y vinculante –no sólo como ahora, mediante comunicación o consultas técnicas o orientadoras¹⁰– a otras instituciones, tales como el Ministerio de

9. Este tipo de actividad, orientada a propiciar las interacciones entre Estado, empresa y sociedad, es distinta y complementaria a las actividades de "fiscalización de Seguridad e Higiene Minera y de Conservación y Protección del Ambiente en las actividades mineras [...] a través de terceros", atribuidas a OSINERGMIN por la ley N° 28964 del 24 de enero de 2007. OSINERGMIN está habilitado para tipificar y determinar infracciones administrativas y aplicar sanciones.

10. Pulgar-Vidal y Aurazo (2003: 16) destacan la necesidad de este tipo de coordinaciones interinstitucionales para una EA efectiva y un EIA eficaz: "A menudo los

Agricultura y el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), el Ministerio de Salud y su Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), o el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), tanto en la elaboración de los términos de referencia de los EIA como en la fase de decisión y aprobación de estos. Este primer avance hacia una regulación transectorial y territorial de la gran minería va a la par con una actualización y un enriquecimiento del contenido de los EIA, a fin que la dimensión social de los impactos de la actividad minera, sobre el modo de vivir y producir en el territorio involucrado, no sea, como ahora, un apéndice residual, sino un componente autónomo y ampliamente elaborado, que responda a metodologías que deben ser precisadas y afinadas. El reciente informe del Banco Mundial sobre las dimensiones ambientales y sociales del sector minero peruano sugiere que, al igual que en otros países, se elabore y presente en forma separada un Estudio de Impacto Social (EIS) para acompañar y complementar el EIA. Sostiene que a base de este IES, se podría debatir y evaluar en forma integrada "los impactos indirectos y acumulados sobre la situación socio-económica, la demografía, la salud pública, la diferenciación y estructura social, los estilos de vida y la cultura" (Banco Mundial 2005: 78).

Este primer paso hacia una desectorialización de la regulación de la industrias mineras permitiría, a base de un trabajo pluridisciplinario, mejorar la calidad de la toma de decisión desde la perspectiva ambiental y social. Contribuiría además a atenuar el alto grado de desconfianza de la población hacia la poca transparencia en la actual toma de decisiones, en donde el MEM es el único que decide en lo que se refiere a aspectos centrales de la gestión ambiental.

Sin embargo, queda el hecho de que el promotor del proyecto, definiendo ex ante el estudio del impacto, y con el control a priori de la información de todos los aspectos técnicos, beneficia con una ventaja considerable a las poblaciones involucradas, que se encuentran frente a un hecho cumplido y cuya reacción es a menudo el rechazo total del

problemas ambientales son complejos y variados, y necesitan de información detallada y especializada de más de un organismo gubernamental".

proyecto. Para evitar estas situaciones y lograr una aceptabilidad y una legitimidad de los proyectos y de las decisiones, una mejor gobernanza es necesaria. La participación de los actores interesados en las sucesivas etapas del proceso de decisión favorecería la concertación real de los diferentes actores, la toma en cuenta de puntos de vista diversos, la transparencia y el establecimiento de un clima de confianza entre los diferentes actores. Considerando que la evaluación ambiental y el EIA deben aspirar a ser un proceso destinado a resguardar que las opciones tomadas sean ambiental y socialmente sostenibles, y no un mero requisito para obtener permisos del Estado, Manuel Pulgar-Vidal y otros especialistas del derecho ambiental argumentan “que la EA debería ser considerada, en primer lugar, como una herramienta de gestión ambiental y social que favorezca la participación en: (1) la selección de los proyectos según sus impactos ambientales y sociales; (2) el diseño de los mismos; (3) el proceso de toma de decisión”.¹¹

Desarrollar las capacidades de gobernanza territorial local

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 ambientales no son viables sin una consulta, un apoyo y una participación política de las poblaciones directamente implicadas. De allí la importancia de que la autoridad pública institucionalice nuevos espacios políticos en los cuales el Estado construye una capacidad y una legitimidad para intervenir. La redistribución de las funciones y de las competencias en el proceso de descentralización hacia las regiones y las municipalidades va en esta dirección, mientras que la instauración de mecanismos de participación a varios niveles muestra la necesidad y la voluntad de establecer nuevas reglas de juego en las relaciones con la sociedad civil.

La descentralización supone que se den medidas en dos niveles diferentes: desde una perspectiva administrativa, que privilegia la organización técnica de los servicios gubernamentales, y desde una perspectiva política, que valoriza la necesidad de mejorar el alcance de la autogobernanza para las comunidades locales, lo que representa

11. Pulgar-Vidal y Aurazo (2003: 13).

una evolución hacia el reconocimiento de la importancia de los actores locales, en vista a transferirles elementos de autonomía política y administrativa.

En este contexto, la base de la gobernanza democrática a nivel local tiende a ser entendida como el proceso en el que las autoridades municipales y regionales despliegan sus capacidades para articular e involucrar a la sociedad civil en una propuesta de desarrollo concertada, estableciendo mecanismos y espacios para su participación en la toma de decisiones de las prioridades del desarrollo local y regional. Es un escenario atravesado, por cierto, por contradicciones y tensiones, pero también por arreglos, acuerdos y cooperación.

La minería, por su naturaleza, es la actividad que mayor centralismo genera en la institucionalidad pública a cargo de su regulación. Sin embargo, la mayoría de sus impactos afectan el territorio local. En estas condiciones, “negar a los gobiernos locales la capacidad de definir sus propias estrategias, políticas y acciones respecto a dicha actividad, y negarle el rol de articuladores del diálogo entre los operadores mineros es desconocer su potencial de acercar a las partes”.¹²

Fortalezas en la institucionalidad local, densidad en el tejido de organizaciones locales, existencia de agendas de interés temático, espacios y mecanismos de participación y concertación en funcionamiento, son factores que deberían dar forma y representación a los intereses locales frente a la actividad minera.

Al contrario, la debilidad de las capacidades de gobernanza en numerosas colectividades andinas alejadas, que no disponen de los recursos y competencias que necesitarían para asociarse eficazmente con las empresas extractivas, plantea desafíos considerables para la gestión de los efectos de sus actividades sobre la sociedad, los derechos de la persona y el medio ambiente. Esto acentúa la pertinencia mencionada más arriba: desde el inicio de la fase de exploración y aun antes del primer contacto entre la empresa y la comunidad local, el Estado debe liderar procesos de información y de capacitación en torno a las características y alcances del proyecto minero, los derechos de la colectividad y de sus miembros, y propiciar debates en torno a los principios directores que regirán las futuras relaciones con

12. Pulgar-Vidal y Aurazo (2003).

la mina. Esto incluye, en particular en los casos más críticos, realizar acciones y programas de empoderamiento.

Crear capacidades para que las comunidades locales puedan negociar e intervenir en relaciones constructivas con las empresas mineras es un paso esencial para temperar en algo las enormes asimetrías que existen entre unas y otras en el acceso al poder político, al mercado y la información. En este sentido, nos parece particularmente acertada la recomendación reciente del Banco Mundial al gobierno peruano, en la que se plantea que para cada proyecto minero “el gobierno debe evaluar las necesidades específicas de capacitación y luego desarrollar un proceso para apoyar las actividades de capacitación en beneficio de las partes interesadas en cada localidad” (BM 2005). Ciertamente, los organismos no gubernamentales, como terceros independientes, pueden tener un rol central en la construcción de capacidades, la canalización de información y, como lo ilustra el caso de Tintaya, la creación de condiciones para el diálogo y la articulación de la participación de organismos externos a una localidad en la transformación de conflictos socioambientales.

La situación no es estática. Se puede esperar efectos positivos –en torno al empoderamiento, a la adquisición de capacidades de negociación y a la gobernanza en los lugares más alejados de la capital– de los procesos en curso de participación de la sociedad civil en la elaboración de los planes de desarrollo concertado y presupuestos regionales, provinciales y distritales.

Los planes de desarrollo concertados elaborados –entre otros– por una constelación de distritos rurales y serranos representan un considerable esfuerzo colectivo para identificar recursos, oportunidades y objetivos estratégicos. Asimismo, y a pesar de un conjunto de restricciones, limitaciones e incoherencias, la elaboración de los presupuestos participativos ha sido en numerosos casos una provechosa experiencia de aprendizaje.

En determinados casos, la impulsión descentralizadora ha colocado a los diversos actores locales en una situación donde no se trata simplemente de aplicar las leyes, sino de contribuir a producir ellos mismos normas formales e informales en vista a reglamentar el acceso y la organización de la esfera pública; espacio que según la terminología de Habermas (1989) se caracterizaría por la presencia de concertación, de intercambios de informaciones, de comunicaciones, y por la aceptación de las controversias y debates.

Sin embargo, el fortalecimiento de las capacidades locales para administrar y gestionar su territorio es una condición necesaria pero no suficiente para un desarrollo sustantivo de los procesos de gobernanza en los escenarios donde interviene la actividad minera. El desafío es construir un nuevo modelo de relaciones intersectoriales entre empresas, comunidades y gobierno.

Otro componente es la forma en que las colectividades y comunidades locales recibirán los beneficios de la minería, lo que pone a prueba la disposición y la capacidad de las empresas a desarrollar en forma creíble relaciones de confianza con la población y la determinación del Estado para mejorar la calidad del sistema de inversión pública.

Se puede observar una cierta evolución en la actitud de las empresas mineras frente al problema. Si bien por su fuerza, dinámica y objetivos están poco preparadas o no se muestren proclives a una interlocución horizontal, sí se viene tomando conciencia en algunos sectores de que ninguna actividad será viable si no existe un mínimo de transparencia y de confianza construida, y de que la minería no puede ser impuesta a la fuerza, y necesariamente requiere de una aceptación social. Sin embargo, persisten, como lo evidencia el análisis de la situación en Cajamarca, reticencias desde las empresas a concertar con los que aparecen como una amenaza a sus intereses y podrían ser un obstáculo para su expansión, dificultando e impidiendo las condiciones que permitirían construir con ellos una agenda común. El convenio para el aporte voluntario (2007) ofrece a las empresas que lo suscribirán la oportunidad de demostrar su capacidad de transitar de la visión unilateral que tienen del desarrollo a una visión compartida con los otros actores locales y regionales.

Del lado del Estado, el reto es más fuerte, difuso y pluridimensional. Queda por evaluar los resultados de las medidas en curso o proyectadas, desde la transferencia de la fiscalización de las actividades mineras en materia ambiental del MEM al OSINERGMIN hasta la creación de condiciones que permitan lograr que las inversiones públicas con recursos recaudados en el sector promuevan eficazmente el desarrollo local sostenible, en acuerdo con los planes existentes en el nivel regional y local. La cuestión de fondo para el Estado es superar su impotencia reguladora frente a lógicas que él mismo ha ayudado a introducir.

Hitos para una nueva agenda minera

A LO LARGO DE ESTE TRABAJO se han identificado un conjunto de factores que generan y/o intensifican las fricciones entre las poblaciones de los territorios donde se desarrollan proyectos mineros y las empresas que los ejecutan. Asimismo, hemos argumentado que los conflictos no pueden ser abordados por separado; más bien se trata de reconfigurar el marco institucional en la perspectiva de reforzar la gobernabilidad y la gobernanza, para compatibilizar la minería con el desarrollo sostenible a mediano y largo plazo.

Sobre la base de este análisis, surgen cuatro líneas de recomendaciones que buscan cambiar las condiciones generales en las que se produce el conflicto y transformar las reglas de juego que las sostienen:

- Frente a los riesgos medioambientales, se propone una gestión transectorial, expresada en una autoridad ambiental autónoma.
- Frente a la disputa por los recursos naturales, una lógica de ordenamiento territorial.
- Frente a la distribución de los beneficios económicos, la necesidad de vincular la minería con el desarrollo local.
- Frente a la defensa de la autonomía comunal, el fortalecimiento de la participación ciudadana.

Adoptar una gestión transectorial: la Autoridad Ambiental Autónoma

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. Sobre este tema ya ha habido algunos avances e importantes consensos que no han sido hasta el momento aprovechados.¹

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. Como fue señalado por la Defensoría del Pueblo:

El Código de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente había concedido la conformación de una autoridad ambiental centralizada; sin embargo el Decreto Legislativo 7571, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, modificó este enfoque estableciendo que la autoridad ambiental en cada sector sería el ministerio correspondiente.²

La creación del OSINERGMIN al parecer no ha sido la medida más acertada, ya que se terminan confundiendo las funciones de un ente encargado de regular los precios de los servicios públicos de energía y de los combustibles con las labores de fiscalización y supervisión de diferentes sectores: electricidad, hidrocarburos y minería. Además, no se debe perder de vista que los organismos supervisores son entes autónomos que se encargan, precisamente, de vigilar y controlar el

-
1. Cabe destacar el respaldo absoluto que ha recibido el Informe Extraordinario: Los Conflictos Socio Ambientales por Actividades Extractivas en el Perú, de la Defensoría del Pueblo (abril de 2007) y la propuesta trabajada por el Grupo de Diálogo Minería y Desarrollo Sostenible, que con la participación de representantes de la industria, organismos no gubernamentales, funcionarios del sector público y diversos especialistas en la materia, proponen la "creación de una autoridad ambiental independiente de la regulación del Ministerio de Energía y Minas, relacionada al sistema nacional ambiental y en el marco de la Ley General del Ambiente, que garantice la fiscalización adecuada de los estudios, fomento instrumentos y mecanismos de evaluación y monitoreo ambiental participativos, de alto nivel técnico, transparentes y permanentes" (julio de 2006).
 2. Defensoría del Pueblo (2005).

abastecimiento de diversos servicios públicos,³ y que son definidos como “parte de la actividad administrativa del poder público, que tienen por fin la satisfacción de necesidades de importancia colectiva a través de prestaciones materiales en especie, periódicas y sistemáticas [...]”.⁴ De acuerdo a esta definición, debemos señalar que la actividad minera no constituye un servicio público, y por ende se puede afirmar que el traslado de las tareas de fiscalización de la actividad minera a este organismo supervisor desvirtúa los objetivos que debe cumplir.

Pero además no se ha tomado en cuenta las tendencias imperantes en los países que como el Perú cuentan con una actividad minera importante. En Canadá, país reconocido por su potencial minero, existe el Ministerio de Medio Ambiente,⁵ que tiene como mandato principal preservar y mejorar la calidad ambiental en su territorio, según lo especifica la Ley Canadiense de Protección del Medio Ambiente. El Ministerio de Medio Ambiente cuenta al mismo tiempo en su estructura con la Agencia Canadiense de Evaluación Ambiental, que tiene como misión proveer a la población de evaluaciones ambientales de la mejor calidad posible que permitan una adecuada toma de decisiones y que favorezcan el desarrollo sostenible. Las autoridades canadienses desarrollan una gestión transectorial y realizan labores de fiscalización, investigación y sanción. Cuentan con diversos instrumentos de sanción, como amonestaciones, órdenes de interdicción, acciones de persecución autorizadas por los procuradores, entre otros.⁶

En los Estados Unidos, la máxima autoridad ambiental es la Agencia de Protección Ambiental (EPA⁷). Creada en 1970, la EPA está encargada de desarrollar y hacer cumplir las regulaciones establecidas por la legislación ambiental y eventualmente sancionar y tomar medidas para asistir a los estados y los pueblos originarios en caso los estándares no se cumplan y se generen impactos que afecten al

3. Así, en el Perú existen el OSITRAN, OSIPTEL, SUNASS y OSINERG, hoy en día convertido en OSINERGMIN.

4. Sarmiento et al. (1994: 24).

5. Environment Canada.

6. Environment Canada administra un fondo para paliar daños ambientales (Fonds pour dommages à l'environnement - FDE), cuyos recursos provienen de las sanciones impuestas.

7. Environmental Protection Agency o EPA, por sus siglas en inglés.

medio ambiente. En el Perú fue difundida la intervención de la EPA en el caso de la población de Herculaneum, en el estado de Missouri, donde tuvo que imponer medidas drásticas de control de emisiones de plomo de la refinería de propiedad de la empresa Doe Run,⁸ luego que se violaron los estándares de calidad de aire por tres trimestres consecutivos el año 2005.

En Chile, se viene construyendo una nueva institucionalidad ambiental, como consecuencia de un acuerdo suscrito en la campaña electoral por la actual presidenta, Michelle Bachelet, y organizaciones ambientalistas.⁹ Una de las principales ofertas electorales fue precisamente la creación del Ministerio del Medio Ambiente,¹⁰ que se complementará con una Superintendencia de Fiscalización Ambiental, que se está materializando en un proyecto de ley que deberá ser evaluado por el Congreso de ese país.

Como se puede apreciar, en todas estas experiencias 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. Sin duda esa es la pista a seguir para un país como el Perú, que al mismo tiempo que cuenta con importantes recursos naturales como los mineros, presenta una extrema vulnerabilidad frente a diferentes fenómenos que ponen en riesgo el medio ambiente y a sectores importantes de su población.¹¹

Por lo tanto, el objetivo de contar con una verdadera autoridad ambiental autónoma sigue siendo prioritario. Como lo señala el informe de la Defensoría del Pueblo que ha sido citado,¹² en el Perú se debe apostar por

8. La misma empresa que opera en la localidad de La Oroya.

9. El denominado Acuerdo de Chagual fue suscrito en plena campaña electoral el 21 de noviembre del año 2005.

10. El 31 de marzo se produjo el nombramiento de la primera ministra de Medio Ambiente, labor que recayó en la directora ejecutiva de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), Ana Lya Uriarte.

11. El Perú, conjuntamente con Honduras y Bangladesh, aparece entre los países más vulnerables del planeta a causa de eventos climáticos extremos, el aumento de zonas consideradas como ambientalmente críticas y la recurrencia de diversos desastres naturales.

12. Defensoría del Pueblo (2007).

reformular y fortalecer la institucionalidad ambiental, mediante la creación de una autoridad independiente de los sectores, con peso y responsabilidad política en los temas de su competencia, con recursos técnicos y presupuestales suficientes y que lidere el proceso de descentralización de la gestión ambiental.

En la actualidad, luego de varias marchas y contramarchas, finalmente se viene discutiendo y diseñando la creación de un Ministerio de Medio Ambiente, anunciado por el presidente Alan García en diciembre de 2007. Es importante que la nueva autoridad ambiental esté dotada de la más alta jerarquía política, para que pueda asumir las funciones de fiscalización, prevención de impactos y 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.

El principio de transectorialidad debe tener en la base un sistema nacional de gestión ambiental renovado y fortalecido que deberá estar liderado por la nueva autoridad, con capacidad real para adecuar los diferentes sectores productivos a la orientación general de la nueva política ambiental del país. Esto significa que las normas transectoriales deberán orientar, incluir y articular las normas y actividades de cada uno de los sectores económicos y los recursos naturales.

La descentralización de la gestión ambiental aparece como otro componente decisivo para la consolidación de una nueva autoridad. Para ello será importante proyectar la experiencia acumulada de todos estos años de las comisiones ambientales regionales, articulándola con el proceso de descentralización en curso, buscando transferir funciones reales a municipios e instancias regionales, al mismo tiempo que se crean capacidades, institucionalidad y recursos para implementar correctamente las nuevas funciones, superando las restricciones económicas y de personal para cumplir eficazmente con las labores encomendadas. Esto permitirá que las poblaciones sientan que sus nuevas autoridades se encuentran próximas a sus localidades y que al mismo tiempo que mantienen su independencia se identifiquen con ellos y con los problemas que enfrentan.

Una nueva gestión ambiental para la minería también implica el fortalecimiento de las capacidades de prevención de impactos, tanto desde el inicio como hasta la etapa del cierre de los proyectos, ya que se busca impedir que el legado de pasivos ambientales aumente. Esto significa que se deben promover evaluaciones integradas, que desarrollen guías metodológicas rigurosas y que se exija una mayor calidad en los estudios ambientales de acuerdo a los mejores estándares internacionales.

Ello implica la mejora sustantiva de los actuales instrumentos de gestión ambiental vinculados a la actividad minera, como es el caso de los estudios de impacto ambiental (EIA) y los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA). Los EIA deberán renovar su marco conceptual y sus procesos, y dejar de ser simplemente un requisito legal que las empresas buscan cumplir y que no son correctamente evaluados. A lo largo de las operaciones mineras, se deberán implementar mecanismos de monitoreo que promuevan la eficacia, la transparencia y la credibilidad de los controles por el Estado de los impactos generados por las operaciones mineras y de las medidas de mitigación adoptadas.

Algunos desafíos que tendrá que enfrentar la nueva autoridad son:

- Primero, la adecuación de los límites máximos permisibles de la legislación peruana a los estándares internacionales de emisiones contaminantes para proteger de manera efectiva la salud de las poblaciones vecinas a los proyectos mineros y el medio ambiente en general.
- Segundo, la generación de condiciones adecuadas para la participación ciudadana, oportuna e informada y con mecanismos culturalmente adecuados, desde las fases iniciales previas a la exploración, durante esta, así como en las fases siguientes: desde las evaluaciones preliminares hasta la fase de aprobación de los estudios de impacto ambiental, desarrollo de proyectos, fiscalizaciones regulares de las actividades, procesos de cierre de operaciones, etc. No debemos olvidar que las asimetrías entre las comunidades locales y las empresas mineras no son sólo económicas, sino que también implican la capacidad para acceder a información relevante, asesorías oportunas, etc.

- Tercero, está el tema de cómo hacer frente a potenciales costos ambientales. Una posibilidad sería crear fondos intangibles, independientes de las empresas, manejados por la nueva autoridad, con la participación de todos los actores involucrados.
- Cuarto, cómo enfrentar la remediación definitiva de los 610 pasivos ambientales,¹³ plenamente identificados.

Ordenar el territorio

El ordenamiento territorial regional y local

El ordenamiento territorial es la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de cualquier sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como una actuación interdisciplinaria y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio de acuerdo con unas directrices.¹⁴

En el Perú carecemos en la actualidad de una política pública de ordenamiento territorial, no obstante que de diversas maneras se ha aludido a este tema en normas y compromisos nacionales e internacionales de los cuales se forma parte y en los que se plantean principios sobre desarrollo sostenible.

Frente a esta carencia, el Comité Técnico Consultivo promovido por el CONAM aprobó en julio de 2006 una "Propuesta de Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial",¹⁵ donde se la define como un instrumento que forma parte de la política de Estado sobre el desarrollo sostenible:¹⁶

- Es un proceso político, en la medida que involucra la toma de decisiones concertadas de los actores sociales, económicos, políticos

13. Según información del propio Ministerio de Energía y Minas. Ver www.minem.gob.pe

14. Carta Europea sobre el Ordenamiento Territorial, 1983.

15. Consta de cuatro partes: I. Principios y marco conceptual del ordenamiento territorial, II. Objetivos, III. Lineamientos de política y acciones para el ordenamiento territorial y IV. Instrumentos.

16. Inspirándose, entre otros, en el reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental - DS N° 008-2005-PCM.

y técnicos, para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio.

- Asimismo, es un proceso técnico administrativo porque orienta la regulación y promoción de la localización y desarrollo de los asentamientos humanos, de las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial, sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones considerando criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos, a fin de hacer posible el desarrollo integral de la persona como garantía para una adecuada calidad de vida.

Como “proceso político concertado”, su marco general a nivel local y regional es la visión y las estrategias del Plan de Desarrollo Concertado. En este contexto, el ámbito específico del ordenamiento territorial es la distribución de actividades en el territorio, en aspectos como: asentamientos poblacionales, proyectos productivos, proyectos de conservación, infraestructura vial, equipamientos, estructura institucional, demarcación territorial y marco legal regulatorio.

El punto de partida es la elaboración de la Zonificación Ecológica Económica (ZEE), como instrumento técnico y orientador del proceso que ya está inscrito en el planeamiento de diversas regiones y provincias.¹⁷ Mediante estudios y procesos participativos se evalúa las diversas características y el valor y la aptitud que posee el territorio, que permite determinar las Unidades Ecológicas Económicas (UEE) en función de parámetros como:

- Valor productivo, orientado a determinar las UEE que poseen mayor aptitud para desarrollar actividad productiva con fines agropecuarios, forestales, industriales, pesqueros, mineros, turísticos, etc.
- Valor histórico-cultural, orientado a determinar las UEE que presentan una fuerte incidencia de usos ancestrales, históricos y culturales, que ameritan una estrategia especial.
- Vulnerabilidad, orientada a determinar las UEE que presentan alto riesgo por estar expuestos a la erosión, inundaciones, deslizamientos,

17. Por ejemplo, Piura y San Martín.

huaicos y otros procesos que afectan o hacen vulnerables al territorio y a sus poblaciones, así como los derivados de la existencia de fallas geológicas.

- Aptitud urbana e industrial, orientada a identificar las UEE que poseen condiciones tanto para el desarrollo urbano como para la localización de la infraestructura industrial.
- Conflictos de uso, orientados a identificar las UEE donde existan incompatibilidades ambientales, así como conflictos entre actividades existentes.¹⁸

Según su mayor aptitud o valor se establece la zonificación ecológica económica que debe encajar en las siguientes categorías de uso:¹⁹

- a. Zonas productivas
- b. Zonas de protección y conservación ecológica
- c. Zonas de tratamiento especial
- d. Zonas de recuperación
- e. Zonas urbanas o industriales.

Para cada zona se deberá especificar tres niveles de calificación para las diferentes categorías de uso:

- Recomendables
- Recomendables con restricciones
- No recomendables, según sea el caso

Varios analistas y reconocidos especialistas en la cuestión minera han destacado la importancia de la ZEE como herramienta para prevenir y/o minimizar los conflictos socioambientales vinculados a esta actividad. Así, Glave (2002: 3) afirma que sería “[...] imprescindible

18. Gobierno regional de Piura (2006).

19. A este esquema de zonificación ZEE, adoptado en Piura, en el caso de San Martín se ha agregado una caracterización de las “potencialidades socioeconómicas”. Ver gobierno regional de San Martín, Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana y Grupo Técnico de la ZEE San Martín (2005).

desarrollar una zonificación económica-ecológica que defina con claridad las reglas para el uso del territorio, [...] y que precise aquellas zonas donde los proyectos [mineros] no serían viables". Por su parte, Aste (2003: 35) plantea que la solución de fondo o a largo plazo al problema de la superposición de los intereses mineros sobre los demás sería el ordenamiento territorial mediante la ZEE.

Se ha objetado que sin la realización de la fase de exploración minera, y la elaboración del correspondiente EIA, no se dispondría de información suficiente para evaluar la viabilidad ambiental de un proyecto minero y que: "En este sentido, la ZEE es un instrumento importante de ordenamiento del territorio, mas no constituye el instrumento adecuado para evaluar los impactos ambientales de los proyectos mineros".²⁰ Es cierto, pero no es esa la finalidad de la ZEE, sino la de calificar y priorizar, de una manera flexible y revisable, los posibles y actuales usos del territorio en la perspectiva del desarrollo sostenible.

Actualmente, la adquisición de derechos mineros se realiza casi libremente, o sea en forma anárquica, en todo el territorio nacional, como si se tratase de una espacio homogéneo y vacío, y no hubiera ya asentamientos poblacionales, actividades productivas y una ocupación y un uso de los suelos. Es esta una realidad concreta, diversificada, que contempla los planes locales y regionales de desarrollo concertado, componentes esenciales del proceso de descentralización y referentes centrales para la asignación de los recursos del presupuesto público y la promoción de las inversiones. Se requiere imperativamente criterios e información que permitan enfrentar y superar problemas críticos. En el caso de futuras inversiones en el sector extractivo, se trata, por un lado, de tomar en cuenta las vulnerabilidades existentes frente a cambios climáticos y peligros naturales y antrópicos extremos, como sequías, intensas lluvias, desbordes de ríos, terremotos y deslizamientos. Por otro lado, se debe establecer condicionalidades que propicien un manejo adecuado de los conflictos en el uso del territorio.

En esta perspectiva, la ZEE y los planes de ordenamiento territorial están llamados a ser herramientas básicas para:

20. Postigo (2007).

- apoyar el fortalecimiento de capacidades de las autoridades locales y regionales para conducir la gestión de los espacios y los recursos naturales de su jurisdicción;
- proveer el marco referencial para promover y orientar la inversión pública y privada; y
- contribuir a los procesos de concertación entre los diferentes actores sociales sobre la ocupación y el uso adecuado del territorio.

El territorio del Perú es en extremo diverso y discontinuo, y ha producido por tanto sociedades enraizadas en sistemas productivos también diversos y discontinuos. La dotación de recursos naturales es disímil según las regiones, y varía en función de las cuencas hidrográficas, las altitudes, el régimen de insolación, el tipo de suelos, la pluvio-metría, etc. Las sociedades rurales han aprovechado históricamente estas diferencias para elaborar economías muy interdependientes, articuladas a través del control directo o indirecto de diferentes pisos ecológicos. El proceso de industrialización y de desarrollo del sector terciario (en particular el turismo) también ha aprovechado, y sigue aprovechando, esta extrema variabilidad ecológica y social.

La actividad minera hace lo mismo y se enfrenta, como lo hemos señalado ya con abundancia de ejemplos en la segunda parte de este libro, con actividades económicas asentadas de manera discontinua en el territorio nacional, y estrechamente asociadas a grupos humanos para quienes el territorio es un asunto de fundamental importancia. El problema económico (la priorización del uso de recursos en porciones discretas del territorio, en función de su disponibilidad global y de las necesidades de las poblaciones) se junta entonces con un problema social: el estrecho vínculo que une a las sociedades agrarias andinas, parcialmente capitalistas, con el terruño.²¹

No es posible enfrentar cabalmente el conflicto minero sino ensanchado los límites de la discusión al problema mayor del ordenamiento del territorio: distribución de actividades económicas, planes de expansión urbana, sistemas de infraestructura vial, etc. El

21. Es decir, un paisaje antropizado, que agrupa determinaciones naturales y el lento trabajo de domesticación y de transformación realizado por el hombre a lo largo de los años.

problema, álgido en el Perú debido a sus contradicciones territoriales, no concierne solamente a la minería, sino al conjunto del aparato productivo. El ordenamiento territorial es una herramienta pertinente para que las poblaciones directamente concernidas por los proyectos mineros puedan evaluar la pertinencia de la reconversión productiva de sus territorios 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 articulado, que cubija las peculiaridades territoriales y sociales del país, y brinde la oportunidad para cambios sociales deseados.

Vincular la minería con el desarrollo local

La tasa de crecimiento de la economía peruana en los últimos años ha tenido en la minería a uno de los sectores más dinámicos. En la actualidad, la minería metálica aporta alrededor de seis por ciento del producto bruto interno, contribuye con poco más del 56% de las divisas que ingresan al país por concepto de exportaciones y explica 15% de la inversión extranjera directa registrada.

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 así como aportando 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 deberían 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. Por ejemplo, el canon minero en el Perú, que está constituido por el 50% del impuesto a la renta que pagan las empresas mineras metálicas y no metálicas, podría contribuir a compensar en parte los impactos negativos de la minería. Sin embargo, toda vez que hasta antes del año 2003 el sector minero tenía una baja participación en la recaudación del impuesto a la renta debido a los diferentes tipos de exoneraciones tributarias, era poco lo que se distribuía entre las provincias y departamentos involucrados en la actividad minera. Ello, sumado a la cuestionable metodología empleada en su distribución, dio como resultado que algunas localidades del país, directamente impactadas

por la minería, recibieran cifras muy reducidas por concepto de canon minero, alejando así la posibilidad de que cuenten con ingresos importantes que les permitan financiar políticas de desarrollo.

Por ello, no sorprende entonces que si bien entre 1991 y 2000 se registró una mejora en los índices de pobreza en el Perú, esto ocurrió sobre todo en Lima y en la parte urbana de la Sierra “y no en el altiplano rural ni en la región amazónica, que es donde están concentrados los proyectos de minería e hidrocarburos”.²² Sin duda, la distribución de los beneficios de una actividad como la minería por mucho tiempo no ha sido equitativa, concentrándose sobre todo en las zonas urbanas, principalmente en la capital.

Entre 1996 y 2006, fueron distribuidos US\$ 1,226 millones por concepto de canon minero, monto significativo pero que queda opacado cuando lo comparamos con el valor exportado por las empresas mineras durante dicho período: US\$ 55,747.1 millones. Así, el canon minero distribuido representó apenas el 2.19% del total de las exportaciones mineras de ese período.

Como se puede observar en el gráfico 5, el canon minero cobra importancia recién desde el año 2003, de tal manera que del total distribuido durante los once años que abarcan el período 1996-2006, 83.36% fueron distribuidos durante los cuatro últimos años (2003-2006). Aparentemente, el canon como mecanismo de distribución solamente funcionaría adecuadamente en una coyuntura internacional excepcionalmente favorable para la minería peruana, como la que se ha vivido durante los últimos años.

Otra nueva herramienta que busca potenciar la distribución de beneficios de la actividad minera a las regiones es la regalía. En junio de 2004 se aprobó la ley que establece la regalía minera²³ como una contraprestación al Estado por la explotación de recursos minerales, y que debe ser pagada sobre el valor el mineral concentrado o su equivalente, conforme a la cotización de los precios internacionales. La regalía debe ser determinada mensualmente por el titular de la actividad sobre la base de los siguientes rangos y tasas:

22. World Bank (2001).

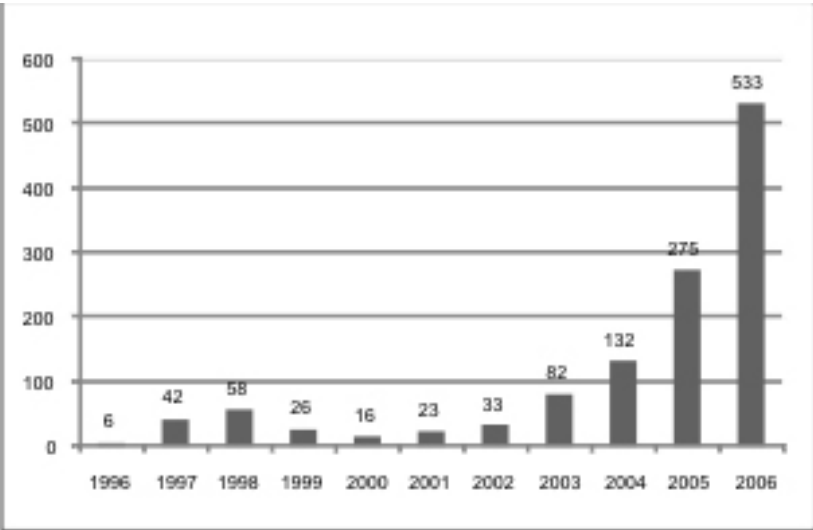
23. Ley N° 28258, publicada el 25 de junio de 2004, modificada por la Ley N° 28323, del 11 de agosto de 2004, reglamentada por el Decreto Supremo N° 157-2004-EF, del 15 de noviembre de 2004.

Cuadro 14
CÁLCULO DE REGALÍAS MINERAS

VALOR DE LAS VENTAS ANUALES	TASA DE LA REGALÍA ^{1/}
Hasta US\$ 60 millones	1%
Más de US\$ 60 millones, hasta US\$ 120 millones	2%
Más de US\$ 120 millones	3%
Minerales sin cotización internacional	1%
Pequeños mineros y mineros artesanales	0%

1/ Las tasas de 1% a 3% se aplican al oro, plata, cobre, zinc, plomo y estaño

Gráfico 5
PERÚ: CANON MINERO DISTRIBUIDO
(EN MILLONES DE US\$)



Las regalías mineras son distribuidas, según el lugar de explotación, de la siguiente manera:

- 20% gobiernos locales distritales y comunidades
- 20% gobiernos locales provinciales
- 40% municipalidades distritales y provinciales
- 15% gobiernos regionales
- 5% universidades nacionales

Sin embargo, la aplicación concreta de esta ley enfrentó desde un inicio la resistencia de las empresas mineras. Estas denunciaron la medida como discriminatoria y confiscatoria ante el Tribunal de Garantías Constitucionales. Argumentaron que la norma era inconstitucional porque la retribución económica que debían aportar al Estado en compensación por la explotación de los recursos naturales ya estaba regulada en la legislación peruana a través del derecho de vigencia; por tanto, se las obligaba a un doble pago, al ser adicional a este derecho.

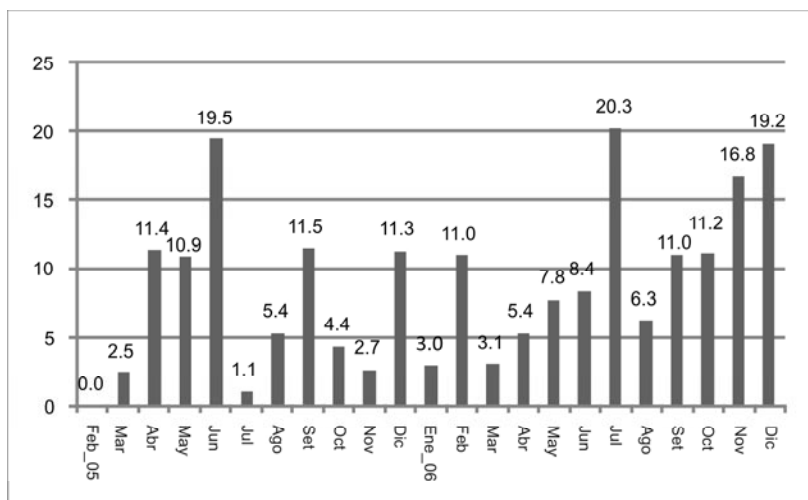
El Tribunal, sin embargo, concluyó que

la posibilidad del cobro de la regalía minera ya estaba prevista en el artículo 20° de la Ley 26821 de junio de 1997, Ley Orgánica para el Mantenimiento Sostenible de los Recursos Naturales, cuando incluye entre las retribuciones económicas a las que el Estado tiene derecho, a la de carácter contraprestativo, como la regalía minera

y que por tanto tal disposición “era susceptible de ser materializada en cualquier momento por el Estado”. Es decir, concluye que las regalías aprobadas por el Congreso en junio de 2004 son una medida constitucional y que se trata de una contraprestación por la extracción de un recurso natural no renovable, no constituyendo por tanto un tributo.

A pesar de esta resolución, las empresas que tienen firmados convenios de estabilidad jurídica o tributaria con el Estado no vienen pagando las regalías mineras, al considerar que dichos convenios no sólo le congelan el marco tributario sino también el “administrativo”, en cuyo ámbito se encontraría el pago de regalías, al igual que lo está el derecho de vigencia. Por lo tanto, en la actualidad, las regalías

Gráfico 6
PERÚ: RECAUDACIÓN DE REGALÍAS MINERAS, 2005-2006
 (EN MILLONES DE US\$)



Fuente: SUNAT

vienen siendo pagadas, principalmente, por empresas de la mediana minería, pues la minería a gran escala, por lo general, cuenta con convenios o contratos de estabilidad vigentes.

Las regalías mineras se vienen pagando desde febrero de 2005, mes a partir del cual se han regularizado también los pagos correspondientes al período junio-diciembre de 2004. El año 2005, la SUNAT recaudó, aproximadamente, US\$ 81 millones, según la información consignada en su publicación mensual Nota Tributaria, y el año 2006 se llegó a recaudar US\$ 125.5 millones.

Algo similar ha ocurrido con la posibilidad de fijar aportes extraordinarios en una coyuntura excepcional de precios internacionales como la actual. En el último año, en el Perú se discutió la posibilidad de crear un impuesto a las sobreganancias. Sin embargo, mediante Decreto Supremo N° 071-2006-EM, publicado el 21 de diciembre de 2006, la propuesta del nuevo impuesto a las sobreganancias fue

reemplazada por un esquema de aporte voluntario de las empresas, denominado Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo.²⁴

Según el decreto, el Estado peruano, a través del Ministerio de Energía y Minas, celebrará con cada una de las empresas mineras convenios para “promover el bienestar y desarrollo social y contribuir a la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones y comunidades ubicadas principalmente en la(s) zona(s) donde realiza su actividad minera” (cláusula 2.1). El formato seguido establece que las partes convienen en que la naturaleza de los aportes y fondos creados es privada, por lo tanto no constituyen recursos fiscales del Estado.

Por el carácter voluntario del aporte, el número de empresas que participan en el programa es hasta el momento reducido,²⁵ habiéndose excluido de este las que pagan actualmente regalías. El gobierno estima alcanzar para el programa el monto de 500 millones de soles por año.

Lo cierto es que el acuerdo logrado afirma la tendencia en la cual los mecanismos voluntarios de las empresas, inclusive cuando se habla de nuevas contribuciones, terminan reemplazando la puesta en marcha de verdaderas políticas públicas. Según el acuerdo logrado, la promoción del desarrollo social en las zonas mineras recaerá principalmente en las empresas mineras: el Ministerio de Energía y Minas celebrará convenios con cada una de las empresas mineras a efectos de que estas constituyan dos fondos orientados a “promover el bienestar y desarrollo social y contribuir a la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones y comunidades ubicadas principalmente en la(s) zona(s) donde realiza su actividad minera”.

En este escenario, se hace 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 alcanzar el desarrollo en las regiones.

Instrumentos como el canon minero, las regalías y otras contribuciones deberán ser perfeccionados; los cuales podrán ser complementados

24. De carácter extraordinario y temporal.

25. Alrededor de veinte empresas han firmado bajo esta modalidad convenios con el Estado peruano. El gobierno estima que podrían firmar cuarenta empresas.

con las mejores prácticas, que se generan a través de algunos contratos de transferencia de proyectos, como ha ocurrido en el caso de Las Bambas, y de los acuerdos que vienen alcanzando comunidades y empresas mineras a través de procesos de diálogo.

Sin duda el mecanismo del canon no solamente aparece como insuficiente, sino la manera como se distribuye continúa siendo poco efectiva y desigual. Según el estudio realizado por Roxana Barrantes (2005), que toma como referencia los montos distribuidos el año 2004, de los 1,526 gobiernos locales que recibieron canon minero, 74 concentraron el 54% del monto transferido –189,072,208 nuevos soles–; mientras que 602 municipalidades recibieron menos de 10,000 nuevos soles. Esta situación de desigualdad se repite en los denominados distritos productores, donde se ubican las explotaciones mineras:²⁶ “30 distritos productores reciben transferencias per cápita menores que 3 nuevos soles anuales. Solamente 15 distritos productores reciben más de un millón de nuevos soles anuales, lo que resulta en una transferencia per cápita de casi doscientos nuevos soles al año” (Barrantes 2005: 35).

Por lo tanto, se debería buscar perfeccionar los actuales mecanismos de distribución del canon minero para lograr dos objetivos centrales: mayores niveles de equidad en la distribución, al mismo tiempo que la distribución privilegia y se concentra en los denominados distritos productores, que son los que reciben los impactos de la producción minera y deberían ser los principales receptores de los beneficios que genera esta actividad.

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. El objetivo es garantizar una buena gestión de los recursos provenientes del canon, que responda a una adecuada planificación del desarrollo en los espacios locales: a las estrategias de fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades locales se le debe sumar una adecuada política de alianzas con instituciones públicas y privadas

26. 164 localidades en todo el país.

que apoyen y acompañen la gestión de estos recursos y la implementación de los planes de desarrollo.

Igualmente, en una coyuntura como la actual, se debe apostar a la creación de un fondo de estabilización que permita acumular los recursos excedentes no utilizados y que puedan servir para estrategias sostenidas de desarrollo y cubrir los períodos en los que las transferencias disminuyan o los recursos, por ser no renovables, se agoten.²⁷ Este fondo también podrá servir para atender diferentes tipos de emergencias o situaciones de contingencia: ambientales, desastres naturales, etc.

Las regalías aparecen como un complemento importante del canon minero, y por su diseño y definición deberán asegurar una transferencia de recursos permanente a las localidades mineras mientras se realice la actividad extractiva. Las transferencias por este concepto deberán potenciarse en los próximos años, en la medida que cada vez más empresas asuman el compromiso del pago de la regalía que corresponde por el derecho de explotar recursos no renovables que son patrimonio del país.

Para ello se deberá revisar el tratamiento tributario que en el Perú se le otorga al sector minero y evaluar una serie de mecanismos, que si bien se podían justificar a inicios de la década pasada –en la medida que el país atravesaba por una situación de inestabilidad social, política y económica–, todo indica que hoy en día deberían adecuarse a un contexto sustancialmente distinto. El objetivo debe ser encontrar un equilibrio entre las razonables expectativas de ganancia de las empresas y la necesidad de que se paguen los impuestos y contraprestaciones correspondientes, para que el Estado peruano pueda enfrentar el reto del desarrollo en las localidades más apartadas, donde precisamente se ubica la actividad minera.

Reevaluar la política tributaria minera, tomando en cuenta un escenario integral de competitividad, donde se incorporan tanto aspectos económicos, sociales como ambientales, aparece como una tarea esencial. Las pistas a seguir apuntan a:

- revisar la pertinencia de que el Estado peruano continúe firmando nuevos convenios de estabilidad tributaria en el nuevo contexto;

27. Barrantes y Miranda (2007).

- proponer la eliminación del beneficio de reinversión de utilidades, pues su aplicación no solamente ha sido compleja sino que ha generado serias distorsiones, y además no es una práctica común en los países que reciben inversión minera; y
- generalizar el pago de regalías a una tasa moderada, como es la establecida en la legislación peruana y en contratos de transferencia de opción de compra de proyectos mineros que han sido firmados en los últimos años.

Si bien, como ha sido señalado, el tema de los aportes tributarios y las contraprestaciones, así como los mecanismos que permiten su distribución, son sólo un aspecto de lo que puede representar el aporte de una actividad como la minería, medirlos correctamente es una tarea central para crear los vínculos entre esta actividad y las expectativas que existen en las regiones por alcanzar niveles de desarrollo sostenido.

Fortalecer la participación ciudadana

Llama la atención que pese a los importantes avances en la reflexión sobre el tema de la participación ciudadana, todavía exista un enorme déficit en la implementación de recomendaciones concretas e instrumentos de regulación y políticas públicas que le den la importancia debida y reclamada por casi todos los agentes y actores de la sociedad civil, del Estado y de las empresas.

Tanto los representantes de las comunidades afectadas como los organismos no gubernamentales, la Iglesia e institutos internacionales insisten en la necesidad de fortalecer mecanismos de participación ciudadana. Las empresas señalan que mayor información y participación incidirían en una disminución de los conflictos, en tanto que las autoridades del sector minero llaman la atención sobre la necesidad de generar verdaderos mecanismos de participación desde antes que se inicien las actividades de exploración minera, para adelantarse al conflicto. La ex viceministra de Minas, Rosario Padilla Vidalón, señalaba hace dos años que las normas están desactualizadas.²⁸

28. "En minería [...], para iniciar las actividades de exploración solo se necesita permisos técnicos, como la viabilidad ambiental que otorga el MINEM, y entonces las

Sin embargo, pese a las menciones de nuestras autoridades y a los avances en algunos diagnósticos, los reglamentos vigentes desde hace algunos años y los recientemente aprobados²⁹ siguen sin generar una adecuada 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 en la base de los conflictos entre poblaciones y empresas. Al contrario, la demanda por participación desborda los marcos existentes y moviliza a la población, al Estado y a las empresas hacia mecanismos no formales y no regulados, pero sobre todo hacia procedimientos que no gozan de la confianza o legitimidad de todos los actores involucrados.

Las instancias formales de participación actualmente existentes se limitan a la posibilidad de formular observaciones a los EIA en el marco de audiencias públicas y al derecho de ser informados en talleres de divulgación durante la etapa de exploración. Las demandas de participación y las exigencias de resolución de conflictos insisten en el desarrollo de movilizaciones pacíficas, vigilancia informal de la actividad minera y efectos ambientales, y reclamos por mesas de diálogo y concertación, además del desarrollo de consultas, como en Majaz y Tambogrande.

Todas estas modalidades de participación pueden ser entendidas como demandas por una mayor inclusión en la determinación de la conveniencia o no de una operación minera, pero también sobre los beneficios que deberían alcanzar a la población, las modalidades de inclusión y participación, así como de interrelación e involucramiento. Una mirada de conjunto de las demandas de participación en los casos analizados muestra dos constataciones importantes: 1) la mayor parte de las acciones se desarrollan en un marco de disputa y conflicto, en el que los mecanismos existentes muestran su limitación

comunidades perciben la actividad como una violación a sus derechos. Eso nos hace reflexionar que las normas que tenemos son de 1993, que han pasado ya muchos años y es necesario renovarlas". Entrevista publicada en El Comercio del 27 de noviembre de 2006.

29. Como el nuevo reglamento ambiental para las actividades de exploración minera, aprobado según DS N° 014-2007-EM.

o simplemente su incompetencia, lo que nos anima a buscar otros medios y espacios de participación; 2) y buena parte de los reclamos competen a problemáticas que escapan al marco de la decisión sobre el proyecto específico que las concita, señalando demandas por participación en temas de ordenamiento territorial, visiones de desarrollo, protección de medio ambiente, autonomía política y otros temas, lo que nos impulsa a mirar alternativas fuera de los marcos de decisión de cada operación minera en particular.

Los mecanismos actuales de participación, además de deficitarios, no responden a una serie de preguntas centrales, necesarias para plantear el problema en forma clara, con la finalidad de formular alguna recomendación o respuesta a este: ¿quiénes deben participar en el proceso de determinación de un proyecto minero?, ¿cuándo y cómo debería participar la población?, ¿sobre qué temas y en qué momentos debe hacerlo?, ¿cuál debería ser el ámbito de participación de cada uno de los agentes involucrados? Pocos ensayan responder a estas preguntas como requisito previo para formular propuestas y alternativas de solución al problema de la participación ciudadana.

En la base de esta problemática se halla también una limitada visión de lo que significa y supone la participación de la población. Estudios recientes muestran la complejidad del tema (Grompone 2007). La participación se halla por lo general asociada en primer lugar al principio de inclusión, sobre la base del cual se pueden estimar “niveles” de derechos: a la información, a ser escuchado, a ser considerado en la toma de decisiones y también a ser incluido en los beneficios.

Uno de los problemas más graves es que se continúan generando mecanismos de participación ciudadana de “baja intensidad” que no son útiles para influir en la toma de decisiones, razón por la cual no gozan de mayor credibilidad en las poblaciones. El desafío consiste por lo tanto en implementar mecanismos acordes con las demandas actuales, con capacidad efectiva de influir y manejar la dimensión social y ambiental en las zonas de impacto de la actividad minera.

Ello supondría establecer en primer lugar “instancias” para la participación, en segundo lugar “campos” o “arenas” para esta y en tercer lugar roles y funciones a los diferentes agentes (en particular del Estado).

Establecer instancias supone determinar quién debe participar en cada ámbito. Aparentemente, habrían al menos tres niveles a

considerar: el de la población local (distinguiendo entre el gobierno local y las poblaciones con sus organizaciones), el del gobierno regional y el del interés nacional. Actualmente, los proyectos mineros se deciden en el tercero de estos niveles con una participación mínima (y minimizada) de los otros dos. Estos tres ámbitos reúnen a diversos actores y agentes, cada uno con una visión diferente de beneficios y perjuicios. La determinación de ámbitos debería incluir criterios para resolver estas diferencias; un criterio central en ello debería ser el bienestar de la población directamente afectada, además de un balance de beneficios y perjuicios generados por la actividad extractiva.

Los campos de la participación podrían incluir en primer lugar la capacidad de decidir sobre la oportunidad de una explotación minera, pero también acerca de la determinación de la conveniencia o no de abrir una región (una zona, una cuenca) a dicha actividad; ello supondría un proceso de participación en la determinación de uso del territorio, vinculado a procesos de zonificación, muy diferente de los actualmente existentes, que deciden proyecto por proyecto. A este nivel de participación macro se podrían sumar una serie de ámbitos vinculados a la naturaleza y características de cada proyecto: decisiones sobre proyectos de desarrollo, participación en beneficios, compensaciones y vigilancia ambiental, entre otros.

En esta tarea, los roles de los actores son distintos, pero deberían apuntar en la misma dirección. El Estado debería normar, facilitar y liderar los procesos de participación ciudadana vinculados a la actividad minera: es responsabilidad de las autoridades crear la atmósfera que permita que todos los actores contribuyan con sus ideas, y deben dar cuenta a las poblaciones sobre las nuevas propuestas de proyectos y proveerlas de información relevante para que estas puedan tomar una determinación.

Del lado de las empresas, asumir una lógica de apertura a la participación implica el involucramiento en un proceso que no será controlado por ninguna de sus estructuras y que les va a demandar una nueva actitud y capacidades renovadas. Verdaderos procesos de participación ciudadana implican ir más allá de los mecanismos voluntarios o de autorregulación que han exhibido hasta ahora. Estas tendrán que relacionarse con el Estado y las comunidades en espacios que deben estar caracterizados por la búsqueda de relaciones simétricas, en los que fluya toda la información relevante para que se puedan tomar

las decisiones que convienen en función no sólo de los beneficios o menores costos de las empresas, sino también de verdaderos objetivos de desarrollo de las localidades y regiones en las que se insertan.

Finalmente, y en el centro de nuestra preocupación, los procesos de participación ciudadana deberían garantizar el involucramiento de las comunidades locales, y no sólo de sus estructuras organizativas representativas, sino también del conjunto de su población. Por ello, los procesos de participación ciudadana deberían suponer un proceso de fortalecimiento interno de las comunidades y organizaciones, que permita identificar una agenda legítima, capaz de recoger los verdaderos intereses en juego, para que a partir de ellos se puedan tomar las decisiones más adecuadas para una participación intensiva, informada y responsable.

Ciertamente, en la mayor parte de las comunidades locales no existen las condiciones necesarias para implementar estos procesos con absoluta garantía de inclusión y participación plena, pero es necesario caminar en dicha dirección, multiplicando las condiciones para que la participación de las poblaciones pueda ejercerse de la mejor forma posible. Cuatro consideraciones parecen ser importantes y determinantes en dicho derrotero: información, oportunidad, participación en la decisión y diálogo intercultural.

Participación informada

El control de la información, de sus contenidos y de su circulación es uno de los principales atributos de poder. Las empresas, el Estado, los actores políticos locales, etc. buscan tener acceso a la información pertinente pero, sobre todo, controlar los canales de su reproducción y difusión. En el contexto de asimetrías que caracteriza a la sociedad peruana, es evidente que este control se ejerce, en la mayoría de los casos, en detrimento de los pobladores rurales, principales afectados por el desarrollo de las actividades mineras. Nos parece fundamental que el Estado ponga a disposición de estas poblaciones la información disponible, ofrecida de tal manera que sea comprensible y que permita dilucidar además para qué se transmite la información y sobre todo quién y para qué la ha producido y la difunde. En el entendido de que la información no es neutral, su circulación debería incluir claves para su real comprensión. La circulación de la información es también

crucial, no se produce de una vez para siempre (como parecería indicar el mecanismo de las audiencias públicas), sino que fluye en el tiempo; deberían existir mecanismos para que la información pueda ser explicada y enriquecida, y de manera efectiva, mediante mecanismos de subsanación de dudas.

Participación oportuna

La participación de la población en los procesos de decisión de los proyectos mineros debe repartirse y distribuirse apropiadamente a lo largo del proceso de implementación (o no) de los proyectos, incluyéndose niveles de participación (información, consulta, vigilancia, decisión) en cada una de sus etapas: 1) antes de la concesión de derechos de exploración minera, se deben realizar procesos intensivos de transferencia de información con consultas, similar a las denominadas “encuestas de utilidad pública” que se realizan en otros países; proceso que debería formar parte de la primera evaluación de impacto ambiental de la exploración minera, donde el Estado peruano debería tener plena injerencia.³⁰ 2) Durante la fase de exploración, tendrían que existir mecanismos permanentes de información y de procesamiento de quejas. 3) Antes de conceder el derecho de explotación, se debería realizar una segunda evaluación de impacto ambiental de la explotación y consultas públicas al respecto, incluyéndose también mecanismos de consulta y participación en la decisión de eventuales programas de desarrollo u otros que involucren a la población local. Finalmente, 4) durante la fase de explotación, es necesario prever mecanismos permanentes de información y quejas.

En todos estos procesos es necesario también tomar en cuenta la temporalidad y plazos social y culturalmente necesarios para una implementación adecuada, lo que supone considerar el tiempo de toma de decisiones dentro de las localidades, así como el calendario y las actividades de la población, eligiendo fechas que permitan una adecuada, representativa y legítima participación.

30. Recordemos que la empresa minera es quien actualmente contrata a la empresa consultora encargada de realizar la evaluación de impacto ambiental, lo cual genera, como es evidente, distorsiones en las conclusiones de las EIA.

Inclusión en la toma de decisiones (o participación vinculante)

Las decisiones tomadas y las opiniones vertidas en el marco de los procesos de participación social de las poblaciones –en sus niveles local y regional– deberían ser tomadas en cuenta en la determinación de los proyectos en los ámbitos regional y nacional. El Estado debería incluir y respetar acuerdos tomados, en el marco de decisiones de política pública, en función de criterios y procedimientos transparentes. Ello supone ampliar los mecanismos de participación ciudadana, que no deberían limitarse a las audiencias públicas, acopladas a las evaluaciones de impacto ambiental preexploratorias y preexplotación, incluyéndose mecanismos de zonificación y ordenamiento territorial³¹ y eventualmente de consulta pública, organizados, legitimados, reconocidos y hechos respetar por el Estado.

Participación culturalmente adecuada

Tanto el Estado como las empresas deberían considerar la necesidad de incorporar procedimientos y comunicación interculturales con las poblaciones implicadas en el desarrollo de actividades extractivas. Es necesario tomar en cuenta la condición campesino-indígena de la mayor parte de las poblaciones involucradas en los proyectos mineros en los procedimientos y formas de transmisión de información, de negociación política y de sanción existentes e imperantes en los espacios locales, como medio para garantizar una efectiva y legítima participación. La dimensión cultural debería suponer una revisión de los actuales canales de comunicación e información existentes, modificando formatos, lenguajes, idioma y procedimientos de información, así como de las instancias y mecanismos de participación y escucha de las poblaciones locales. Sería tal vez pertinente establecer oficinas del Estado, con personal bilingüe y especializado en comunicación intercultural, para poder facilitar la transmisión y debate en torno a la información disponible.

31. En el Plan de Ordenamiento Territorial se deben prever mecanismos de compensación y alternativas de desarrollo productivo y social para las poblaciones asentadas en zonas consideradas prioritarias para el desarrollo de la actividad minera. Los acuerdos adoptados en la definición de estos mecanismos de compensación y de reorientación productiva también tienen que ser vinculantes.

A modo de conclusiones

EN EL PRESENTE TRABAJO se estudian los conflictos sociales que surgen a propósito de las actividades de explotación minera; el análisis se construye sobre la base de la comparación de seis casos emblemáticos, seleccionados tratando de recoger la mayor diversidad posible, para así aislar las variables comunes que den cuenta de su dinámica. Estos casos sirvieron para construir una comparación basada en el análisis de contextos diferentes:

- casos de costa y sierra, con diferentes grados de ruralidad y urbanidad;
- explotaciones antiguas y nuevas, en diferentes etapas del proceso de operación;
- diversidad de empresas y capitales involucrados; empresas júnior y empresas grandes;
- diferentes magnitudes de operación y afectación de comunidades; y
- variedad de actores involucrados: desde locales hasta transnacionales y globales, precarios y consolidados.

Los casos resultan emblemáticos porque involucran proyectos mineros de gran envergadura, cuya puesta en marcha ha generado y sigue generando conflictos importantes que han suscitado la atención de la opinión pública nacional e incluso internacional, y que constituyen un claro desafío a la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo del país.

¿Qué se aprendió de cada caso?

Tambogrande

El conflicto expresa problemas asociados a riesgos ambientales que no pueden ser enfrentados con la institucionalidad vigente, y se produce entre alternativas agrícolas y mineras de desarrollo, y los desafíos de su compatibilidad; e involucra la intervención de múltiples actores extralocales, más allá de los protagonistas principales, las comunidades, la empresa y el Estado. Resulta central la temática del consentimiento previo, libre e informado de las comunidades a las actividades mineras, y qué carácter tienen en este marco las consultas populares.

Majaz

Su dinámica resalta la importancia de la construcción de confianza y credibilidad en las relaciones entre comunidades, empresa y Estado, especialmente en zonas sin tradición de explotación minera; los problemas surgen cuando en las etapas iniciales de exploración los proyectos son comandados por empresas pequeñas con lógicas de corto plazo, pero cuyos estilos de actuación marcan casi irreversiblemente la percepción de las comunidades de allí en adelante. De allí la importancia que tienen las redes sociales y organizativas (como la de los ronderos) en la articulación de las protestas, así como el desafío de hacer compatibles modelos de desarrollo agrícolas y mineros, y la necesidad de establecer límites por parte del Estado para que esa coexistencia sea posible. Finalmente, este caso ilustra la dificultad para mediar en los conflictos, expresada en reiterados intentos de diálogo frustrados.

Yanacocha

Aquí tenemos un caso de conflictividad permanente, asociada a una operación minera de gran magnitud en el contexto de un entorno agrícola, que da lugar a eventos de protesta reiterados e intermitentes, resultado de altos niveles de fragmentación social y débiles capacidades de acción colectiva. Estamos ante un caso en el cual al inicio de las operaciones se estableció un mal patrón de relación entre empresa y

comunidades, posible en el contexto de relativa ausencia del Estado, que ha establecido inercias muy difíciles de superar. Se ilustra también cómo, en contextos determinados, protestas locales y relativamente aisladas rápidamente pueden alcanzar dimensión regional y nacional, proceso en el cual la intervención de diversos intermediarios sociales y políticos es clave.

Antamina

Este caso ilustra un proceso de aprendizaje empresarial en medio de una creciente conflictividad; los conflictos se convierten en protestas en las zonas impactadas por la operación minera dependiendo de las capacidades de acción colectiva, más fuertes en el caso de Huarmey, donde existen tradiciones organizativas importantes, y más débiles en el caso de San Marcos, donde predomina la fragmentación y la proliferación de intereses particularistas. Si bien este aprendizaje se expresa en la búsqueda de acuerdos y consensos con las comunidades, para que ellos sean posibles se requiere también de la existencia de actores sociales mínimamente consolidados y representativos.

Tintaya

Se trata de la experiencia más “exitosa” de todas las estudiadas, en tanto se basa en la constitución de espacios de concertación entre empresa, Estado, comunidades y representantes de la sociedad civil. Sin embargo, dada la debilidad institucional del Estado, y dada la fragmentación y multiplicidad de intereses sociales que se perciben afectados por la actividad minera (o que pretenden ser parte de sus beneficiarios), la amenaza de estallidos de protesta está siempre latente. En otras palabras, si bien la conflictividad estructural persiste, los espacios de concertación permiten que ella se canalice, por el momento, por medios institucionalizados y pacíficos.

Las Bambas

Este es un caso todavía en etapa de exploración, en el que la empresa ha firmado un contrato de opción de compra que deberá definir. La conflictividad aparece asociada a, de un lado, un exceso de

expectativas respecto a los beneficios del proyecto que fueron levantadas por el Estado en el momento de su transferencia, y también a la incertidumbre relacionada con la futura compra de tierras y posibles desplazamientos de comunidades en la zona de influencia del proyecto. El quiebre de relaciones comunitarias y formas de vida tradicionales resalta la importancia de manejar adecuadamente la dimensión cultural, particularmente crítica en algunas zonas del país, y en Las Bambas registramos mucha insensibilidad frente a estos asuntos. De otro lado, aquí los conflictos han surgido resultado de agudas disputas por la distribución de los beneficios iniciales transferidos a través de un fondo (fideicomiso), que enfrenta a diferentes comunidades, autoridades locales, regionales y nacionales.

¿Quiénes y cómo se involucran en los conflictos en el sector minero? Empresas, comunidades, Estado y actores extralocales

Las empresas mineras: los difíciles aprendizajes

Las empresas mineras, como es natural, se articulan alrededor de la explotación de sus proyectos y de la lógica de maximizar sus ganancias; para esto, esperan contar con reglas de juego claras y estables que les garanticen competitividad y la seguridad de su inversión. Sus vínculos con las comunidades locales están enmarcados en el mejor de los casos en las lógicas de la responsabilidad social, y por lo general regidos por criterios laxos de buena vecindad y buena voluntad. Estas actividades pocas veces se incluyen en las discusiones sobre planificación y presupuesto y están, generalmente, orientadas a minimizar el descontento de la población local antes que a metas de desarrollo local. En este marco, se busca informar y convencer a la población local de los beneficios que trae la actividad minera, al mismo tiempo que se afirman respetar los códigos del medio ambiente y no competir con la población local por los recursos de la zona.

El problema que suele ocurrir es que los imperativos relacionados con la rentabilidad y la producción suelen imponerse a los de las relaciones comunitarias. Las empresas involucran a actores complejos, y a menudo hay problemas de comunicación y coordinación entre sus diversas áreas o gerencias, principalmente las de operaciones y las de relaciones comunitarias. Así, suele ocurrir que se adquieren

compromisos que luego no se cumplen, con lo que los problemas de desconfianza se acentúan.

La mayor parte de las empresas sabe que una nueva operación minera puede generar protestas, y que para operar, además de los permisos y autorizaciones legales, es necesario contar con una “licencia social”. Por ello, sus acciones de responsabilidad social y sus relaciones públicas en general se orientan a disminuir las tensiones existentes y a reducir la eventualidad de una protesta. Sin embargo, una vez producida esta, la imperativa necesidad de aquietarla hace que sus respuestas oscilen entre los reclamos por el control inmediato de la situación por parte del Estado y la participación en instancias de concertación o mesas de diálogo, junto con 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 las empresas suele considerarse que 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”. Implícitamente, esta posición supone que una población adecuadamente informada estaría –de manera casi 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 los últimos años, es posible registrar una tendencia a “modernizar” el área de las relaciones comunitarias dentro de las empresas, y a asignarle una importancia tan grande como la de operaciones. Empieza a extenderse la conciencia de la necesidad de construir relaciones de confianza con las comunidades, planear a mediano y largo plazo, y evitar soluciones inmedatistas y ad hoc a los problemas, para ubicarlas en iniciativas de desarrollo más integrales. Sin embargo, también se encuentra la persistencia de “viejos hábitos”, según los cuales la relación con las comunidades se maneja sobre la base de una combinación de clientelismo y amedrentamiento, y no merece ninguna atención especial.

Las comunidades locales: los desafíos de la fragmentación social

El punto de partida en el análisis de la dinámica de las comunidades es que estas se ven envueltas en relaciones con proyectos mineros llegados “de afuera” que alteran sus vidas y comprometen su futuro, y abren vías que, por lo general, no habían considerado ni evaluado anteriormente. La actitud de las comunidades está marcada por una mezcla de temores y expectativas, y ellas parecen responder a la existencia o no de antecedentes de actividad minera en la zona, y en el primer caso, ante qué tipo de antecedentes nos situamos.

En zonas donde ya se implementaron proyectos mineros, los conflictos parecen girar en torno a la magnitud de la afectación y a la participación de los beneficios de la actividad. Los reclamos de las comunidades aparecen como 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. De otro lado, en lugares donde se pretende iniciar una operación o ampliar las áreas de operación ya existentes, los reclamos se orientan a la conveniencia o no de dicha actividad, ante el riesgo de perder la posibilidad de continuar con actividades agropecuarias tradicionales.

La relación entre las colectividades locales y las empresas (y también con el Estado) está marcada generalmente por mutuas desconfianzas y por la escasa credibilidad en las acciones y promesas del otro. Detrás de esta actitud hay herencias históricas, constataciones más recientes, pero también problemas de comunicación intercultural e incomprensión mutua. También, como decíamos, hay expectativas de mejora: 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 insuficiente, 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.

Así, suele encontrarse que en las comunidades coexisten actitudes favorables y desfavorables a la actividad minera; y es que ellas muestran siempre una gran diversidad en su interior. Desarrollar conductas homogéneas y consensuadas es un proceso largo. En la base de esta heterogeneidad de respuestas está la intervención de la micropolítica local, que se expresa incluso en conflictos familiares y de “clanes”. La actividad minera altera precarios equilibrios de poder y jerarquías, que ponen en tensión a las comunidades. Qué actitud predomina al final respecto de los proyectos mineros es resultado de un proceso de negociación y conflicto de espacios de poder político, en donde las tradiciones organizativas previas, la existencia de capacidades de acción colectiva, la “densidad” de la sociedad civil local o el predominio de acciones particularistas son claves.

En general, las colectividades locales se enfrentan a las empresas mineras 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 estas. Los actores extralocales se convierten, así, en una suerte de complemento a las colectividades locales en el marco del desarrollo de los conflictos mineros, como veremos.

El Estado: precariedad institucional, entre la promoción y la regulación

El Estado no es actor unitario: sus diversas instancias y agencias, lejos de comportarse bajo un principio ordenado de subsidiaridad y complementación, muestran diversas estrategias, acciones y propósitos, e incluso exhiben un marcado contraste entre sus funciones legales y su funcionamiento efectivo. En los conflictos mineros se ven involucradas muchas agencias estatales, como DIGESA o INRENA, y diversos

ministerios, donde el de Energía y Minas ocupa el papel central, que parece tener como objetivo principal la promoción a la inversión en el sector. Esta prioridad hace que el marco regulatorio de la acción de las empresas no sea lo suficientemente exigente y se carezca de capacidad de supervisión efectiva. Este problema se ha hecho evidente en los últimos años, con la expansión de la actividad minera. De otro lado, la lógica del estímulo a la inversión por parte del Estado se expresa también en un marco tributario bastante favorable a las empresas, cuestión que era justificable durante los años noventa, pero no ahora, en un contexto de altos precios de los minerales.

El que el Estado se muestre mucho más inclinado hacia la promoción de la inversión que a la regulación y control de la actividad minera, o al logro de objetivos redistributivos, hace que sea percibido como un actor próximo a los intereses de las empresas, no a las colectividades locales, que buscan ser reconocidas como interlocutores; al aparecer como cercano a uno de los actores en conflicto, le es muy difícil buscar legitimarse como garante del interés general. Esto tiene consecuencias importantes respecto a cómo intervenir en el momento de las protestas sociales, ya que el Estado no aparece creíblemente como un mediador.

Una vez desatadas las protestas, el Estado parece enfocarse, por un lado, en el mantenimiento del orden público y, por el otro, en evitar que las protestas desalienten la inversión minera. Aun cuando no se llegue a la represión de la protesta, se busca generalmente lograr el consentimiento de la población, para lo que está dispuesto a mediar y a proporcionar información, pero poco inclinado a un diálogo que suponga la posibilidad de que un proyecto minero no llegue a ejecutarse.

Los actores extralocales: regionales, nacionales y globales

Alrededor de los tres actores principales se ubican diversos actores que, si bien no son de naturaleza local, intervienen decisivamente en los conflictos y en las acciones colectivas en general. Estos actores, de un lado, asumen parte de los costos de la acción colectiva de los actores locales, les dan orientación, asesoría, estrategia y vínculos con otros actores. Pueden ser decisivos para encauzar demandas por vías más orientadas hacia la confrontación o la negociación; pueden

asumir los intereses y demandas de los actores locales, servir de intermediarios (brokers) o desvirtuarlos e imponer agendas propias. La intervención de los actores extralocales hace posible que conflictos estrictamente locales puedan alcanzar una dimensión regional, nacional y global, lo que hace más compleja su resolución.

Algunos de los principales actores extralocales son las ONG, tanto nacionales como transnacionales; gremios y organizaciones populares; partidos políticos nacionales, movimientos regionales y locales, así como los grupos que aspiran a convertirse en ellos; diversas iglesias; medios de comunicación locales y regionales, tanto en prensa radial como escrita, entre otros. Estos actores intervienen aumentando o disminuyendo los costos de la acción colectiva, así como sus beneficios potenciales; hacen posible la protesta, pero también la canalizan y posibilitan su negociación. Existe una gran variedad de estos actores, algunos con lógicas confrontacionales y otros que buscan facilitar procesos de negociación, algunos con lógicas políticas y otros que siguen criterios más técnicos, algunos con posiciones definidas a favor o en contra de la actividad minera, otros que sí pueden asumir el papel de mediadores entre partes en conflicto, por lo que no es posible generalizar respecto de ellos.

¿Cómo entender la dinámica de las protestas en el sector minero?

El análisis de los casos muestra que las protestas dependen principalmente de dos variables de análisis: de un lado, la percepción de la magnitud de la afectación de las operaciones mineras (en donde los antecedentes, las historias previas y la existencia de actividades agrícolas alternativas a las mineras resultan muy importantes); y del otro, la capacidad de acción colectiva de las comunidades afectadas (donde resalta la existencia de altos niveles de fragmentación social, así como la intervención de distintos actores externos).

Consideramos que se puede entender la dinámica y características básicas de los conflictos atendiendo a dos variables principales: en primer lugar, la percepción por parte de la población de la magnitud de los efectos que puede generar la actividad minera. Estamos hablando de percepciones, porque son ellas (y no los datos "objetivos") los que determinan las conductas de los actores. Así, en casos en los que ya existe tradición de actividad minera, una gran operación de

ampliación de actividades puede ser percibida como menor; y al mismo tiempo, una operación de menor escala, pero en una zona agrícola sin tradición de actividad minera, puede ser vista como gravemente alteradora de la vida de una comunidad.

La segunda variable decisiva de análisis es el grado de fragmentación de los actores locales, y su capacidad de superar esta y construir organizaciones o articular diversas formas de acción. El grado de articulación y fragmentación depende de muchos factores: la existencia de tradiciones organizativas, redes y “estructuras de movilización” que pueden activarse en momentos apropiados, de modo que pueden aprovecharse oportunidades que abre la coyuntura, o responder a iniciativas externas percibidas como contrarias a sus intereses; la intervención de intermediarios o brokers eficaces, actores que asumen parte de los costos de la acción colectiva, que compensan las carencias organizativas en las comunidades de base, que conducen las acciones colectivas y las articulan; y la presencia de grupos de apoyo externos fuertes (ONG, iglesias, partidos, otros actores), que sitúan los conflictos y demandas puntuales en una arena más grande de debate. Si existen estas condiciones básicas, los actores sociales pueden aprovechar o no coyunturas favorables para la movilización, o responder ante agresiones o percepciones de riesgo.

Cuando cruzamos ambas variables de análisis podemos encontrar cuatro grandes situaciones, en las que es posible ubicar los diferentes casos estudiados y establecer así las bases de un tipología. Existe una primera situación, en la que tenemos altos grados de fragmentación social y una percepción de baja magnitud de afectación de las actividades mineras. En este caso, la dinámica de la protesta será débil, esporádica, asociada a circunstancias precisas, relativamente fáciles de absorber por las empresas, mediante acciones puntuales con los afectados. En nuestra investigación, los casos de San Marcos en Ancash y Las Bambas en Apurímac se ajustan a este tipo de situaciones. Una segunda situación se presenta cuando coinciden débiles capacidades de acción colectiva con la percepción de riesgos importantes, o altos grados de afectación por la actividad minera. En este caso, es muy claro que si no hay más conflictos es porque las capacidades de respuesta de la población son débiles. Esto hace que las relaciones entre las empresas y la población estén signadas por la desconfianza, por una conflictividad latente que se expresa en acciones de protesta de

manera esporádica, pero recurrente. De todos los casos analizados, el de Yanacocha ilustra bien este tipo de situaciones

Una tercera situación es la que combina mayores niveles de organización social con la percepción de una afectación consecuencia de la actividad minera en una escala manejable. En estos casos, los actores sociales se movilizan para negociar mejores condiciones con las empresas, pero no se cuestiona la viabilidad de las operaciones. Según nuestro estudio, los casos de Tintaya y Huarmey ilustran esta situación.

Una cuarta situación combina una percepción de altos grados de afectación como consecuencia de la actividad minera con una significativa capacidad de organización y movilización de las comunidades afectadas. En este caso, estamos ante conflictos abiertos y recurrentes. En los casos estudiados, Majaz y Tambogrande se ubican dentro de estas coordenadas.

De esta sección se concluye que no hay una relación necesaria entre protesta y conflictividad; es decir, puede haber mucha conflictividad sin protestas (mucha afectación, pero escasa articulación social). Esto significa que es un error reducir el tema de las protestas a la mera intervención y manipulación de actores externos. Lo que ocurre es que ellos encauzan demandas y hacen posible su expresión política. Pero las protestas no ocurrirían sin que existan conflictos de fondo.

¿Cuáles son los temas “de fondo” en los conflictos?

Lo que está en juego

En la base de la dinámica de las protestas existen razones de fondo que explican el por qué de su surgimiento; es decir, hay una conflictividad estructural. A continuación presentamos brevemente cuáles son los elementos centrales en los conflictos mineros; por razones analíticas estos elementos se presentan de manera separada, aunque en la cotidianidad a menudo se cruzan, se superponen y hasta se contradicen de alguna manera.

El medio ambiente y las diferentes percepciones del riesgo

Un conflicto de fondo se refiere a las percepciones de los riesgos que corre el medio ambiente como consecuencia de la actividad minera y

en qué medida afectará el medio de vida de comunidades tradicionalmente ligadas a actividades agropecuarias, en donde se manifiestan temores a cambios drásticos en modos de vida y patrones culturales.

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 veinte años en todo el mundo y en todos los estratos sociales. 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.

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, el problema del medio ambiente no 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

La disputa por recursos naturales es uno de los aspectos más recurrentes en los conflictos mineros, y se expresa típicamente en la disputa por el uso de suelos y del agua. 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 ecologistas, 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

Aun en los casos en los que la minería es percibida positivamente, no da grandes beneficios directos, en términos de empleo o de compras a las comunidades aledañas. Ellos siguen principalmente caminos indirectos, a través de las políticas de responsabilidad empresarial o de la acción distributiva del Estado. Los problemas en el primer caso responden al hecho de que esas políticas suelen ser parciales, dispersas, fragmentadas, y no generan procesos de desarrollo; del otro lado, la ineficiencia del Estado, y los incentivos que tienen las autoridades políticas a privilegiar los centros urbanos antes que las comunidades directamente afectadas por la minería, hace que ellas no perciban sus beneficios.

La presencia de la minería no sólo ha causado rechazo, sino también grandes expectativas económicas en partes de la población. El Estado peruano ha creado algunos mecanismos 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.

La pobreza y la exclusión social de las comunidades ubicadas en los alrededores de las minas muestra una gran contradicción 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.

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 alteraciones, que incluye en extremo la pérdida de recursos y la reubicación de la población. En este caso, 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. En un contexto de fragmentación social, la irrupción de la empresa minera se presenta tanto como amenaza y oportunidad; frente a ella a veces se responde en bloque, resultando factor de cohesión, a veces no, desarrollándose respuestas diversas, de modo que se recomponen los poderes y la autoridad dentro de las comunidades.

Una vez más, la implicancia política de los conflictos es clara, pues en los reclamos por la autonomía se expresa la tensión entre los derechos de una comunidad por mantener su integridad y una cierta estructuración en su orden interno, los derechos de una compañía que hace inversiones y los del Estado y de todos los ciudadanos por beneficiarse de la explotación de recursos naturales. De allí que la apelación a la importancia de la información y la participación de la comunidad, si bien fundamental, sea tan complicada de llevar a la práctica.

¿Por qué tenemos cada vez más protestas en el sector minero?

La crisis de la regulación sectorial

Un componente central de las reformas estructurales impulsadas en los años noventa fueron los denominados ajustes sectoriales. El objetivo de estas políticas era apoyar los cambios institucionales y de reglas de juego necesarios para crear un ambiente propicio para el fomento de inversiones privadas en determinados sectores productivos. De esta manera el ajuste sectorial llegó a actividades productivas como la minería metálica. El potencial de crecimiento de la economía peruana a mediano y largo plazo descansaba sobre un flujo de capitales privados incentivados por tasas de interés altas y ausencia de restricciones para las inversiones, y en segundo lugar, en la modernización y el desarrollo de las exportaciones del sector primario.

El Perú ha vivido en los últimos años un proceso de expansión de la minería sin precedentes. Mientras que en 1990 se exportaban apenas US\$ 1,500 millones en productos mineros, el año 2006 se llegó a la cifra de US\$ 14,750 millones. En los años noventa la minería creció a tasas promedio de 8% anual. La puesta en marcha de un nuevo marco legal a partir de las reformas estructurales durante los años del fujimorismo consolidó un escenario favorable para el desarrollo de las inversiones en el sector minero. Mediante medidas de liberalización y privatización, se trataba simultáneamente de redefinir el rol del Estado, relanzar un modelo primario-exportador y aprovechar el nuevo dinamismo de los mercados mundiales de minerales que se comenzó a manifestar en la primera mitad de los años noventa. La nueva legislación estableció que el Ministerio de Energía y Minas (MEM) era el único ente gubernamental competente para formular y evaluar las políticas de alcance nacional en materia energética, minera y de preservación del ambiente; así como para controlar la contaminación que resulte del desarrollo de estas actividades y supervisar su cumplimiento.

La regulación sectorial privilegió una relación directa y casi exclusiva entre empresas mineras y aparato estatal, dejando de lado la dimensión territorial y social que involucra a las comunidades afectadas. En los hechos el Estado apareció promoviendo la inversión minera, sin poner el mismo empeño en resguardar los intereses y los derechos de las poblaciones confrontadas a la expansión de la frontera minera. En los casos estudiados, el MEM aparece sin liderazgo ni voluntad política para aplicar sus propios instrumentos, y mostrando

no sólo inoperancia en su accionar sino también las limitaciones de muchas de las normas y reglamentos que caracterizan la regulación sectorial.

De esto se deduce la necesidad de superar los parámetros de la gestión sectorial y desarrollar un marco institucional que permita pasar a una regulación plurisectorial y territorial. Los conflictos en las zonas mineras han puesto en debate el tipo de crecimiento ocurrido en estos últimos años y han comenzado a esbozar una agenda de trabajo que gira en torno a varios temas claves: gobernabilidad, gestión ambiental, participación ciudadana y consulta, los aportes al desarrollo local, etc.

¿Cómo se deben enfrentar los conflictos en el sector minero?

¿Qué tipo de respuestas debieran darse?

Sobre la base del diagnóstico realizado respecto a las fuentes de conflicto en el sector minero, surgen cuatro líneas de recomendaciones: frente a los riesgos medioambientales, se propone una gestión transectorial, expresada en una autoridad ambiental autónoma; frente a la disputa por los recursos naturales, una lógica de ordenamiento territorial; frente a la distribución de los beneficios económicos, la necesidad de vincular la minería con el desarrollo local; y frente a la defensa de la autonomía comunal, el fortalecimiento de la participación ciudadana.

La autoridad ambiental autónoma y la gestión transectorial

Frente a los temores de las comunidades respecto a los temas ambientales, las empresas y el MEM suelen decir que son infundadas, y que pueden ser resueltos "técnicamente". Sin embargo, la población percibe una asociación entre empresas y Estado, por lo que no confía en los estudios ambientales, que además no suelen tomar en cuenta a la población. Por ello es necesaria la creación de una autoridad autónoma tanto de las empresas como de las comunidades y de los actores extralocales, con fuerza suficiente como para ponerse por encima de las lógicas sectoriales, que creíblemente pueda responder a criterios técnicos y a una planificación integral del desarrollo.

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 otras experiencias internacionales encontramos que prima el criterio de crear autoridades independientes, con una adecuada capacidad operativa, y que desarrollan un enfoque de gestión ambiental transectorial. 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.

Ordenamiento territorial

Consideramos que será muy difícil enfrentar los conflictos mineros si no ampliamos la discusión incorporando el problema mayor del ordenamiento del territorio: la necesidad de planificar mínimamente el uso del territorio, distinguiendo entre distintas actividades económicas (¿qué zonas del país son intangibles? ¿Cuáles son preferentemente agrarias? ¿Dónde pueden y no pueden operar proyectos mineros? ¿Dentro de qué límites?), delimitando planes de expansión urbana, sistemas de infraestructura vial, etc.

Este asunto es muy delicado en el Perú, y no concierne solamente a la minería, sino al conjunto de actividades económicas. El ordenamiento territorial es una herramienta pertinente para que las poblaciones directamente concernidas por los proyectos mineros puedan evaluar la conveniencia de la reconversión productiva de sus territorios y las oportunidades de reorientación de sus vidas que esta reconversión implicaría. Si hay zonificación en las ciudades, no tiene por qué no haber ordenamiento territorial en el ámbito nacional.

La actividad minera tiene que ser parte de un proyecto articulado, que resguarde las peculiaridades territoriales y sociales del país, y brinde la oportunidad para cambios, pero de manera transparente y resultado de un debate público.

Los beneficios y aportes de la minería para el desarrollo local

La minería genera beneficios, pero no está clara la mejor manera de encauzarlos. Esto vale para las empresas y sus fondos de responsabilidad

social y sus aportes voluntarios como para el Estado. Respecto a lo primero, se requiere pasar de un esquema de gastos dispersos y con lógicas clientelísticas hacia inversiones que promuevan un desarrollo sostenible, en coordinación con las autoridades y organizaciones sociales. Del lado del Estado, urge más eficiencia en el gasto, que busque articular a las comunidades con circuitos económicos dinámicos, evitando sesgos urbanos.

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 así como soporte 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 deberían 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 las capacidades de gestión y afinar los criterios de asignación del gasto público, y así enfrentar el desafío de la pobreza y el desarrollo en las regiones. Por ejemplo, se deberían perfeccionar los mecanismos de distribución del canon minero. El uso de los recursos debería potenciar el liderazgo de los gobiernos regionales, municipios y las propias organizaciones sociales de las zonas en cuestión.

Finalmente, 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.

Fortalecer la participación ciudadana

Uno de los problemas más graves en la actualidad es que continúan funcionando mecanismos de participación ciudadana meramente formales, por lo cual no son creíbles ante la población. La participación ciudadana debe involucrar a las comunidades sobre la base de organizaciones representativas. Por ello, estos mecanismos deben estar precedidos de un trabajo de fortalecimiento interno de las organizaciones, descartando la creación de organizaciones paralelas a las existentes, lo que acentúa la fragmentación y la conflictividad local.

Una efectiva participación ciudadana debería cumplir con las siguientes condiciones: ser una participación informada, oportuna, influyente y culturalmente adecuada. Es importante considerar además que las operaciones mineras son complejas, y que la vigilancia y participación ciudadana tienen niveles, momentos, grados de complejidad diferentes (algunos altamente técnicos, por lo que deben involucrarse también actores extralocales); en cada circunstancia pueden intervenir actores distintos. Además, debe procurarse que la participación ciudadana no colisione con el mandato de las autoridades electas, sino que debe canalizarse a través de ellas.

Finalmente, ¿así se “solucionan” los conflictos?

El conjunto de estas recomendaciones no pretende “resolver” o eliminar los conflictos; ellos se darán en la medida en que existan intereses contradictorios, en tanto haya disputas por poder y visiones contrapuestas respecto a modos de vida, estilos de desarrollo, etc. Lo que pretendemos es que los conflictos y, de darse, también las protestas se puedan encauzar institucional y pacíficamente. De lo que se trata es de que la negociación y las disputas políticas puedan darse abierta y democráticamente, sin imposiciones ni inequidades. Para esto, lo que aquí se propone es ubicar los conflictos en un nuevo entorno institucional, en un terreno común donde todos los actores involucrados puedan tener cabida, y donde todos sientan que sus intereses son tomados en cuenta. En el fondo, hacemos un llamado a “hacer política” en el sentido más democrático, transparente e incluyente del término.

Epílogo

MIENTRAS ESTE LIBRO estaba en proceso de edición, el gobierno creó el Ministerio del Ambiente, mediante el Decreto Legislativo N° 1013, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008. Dos días después se nombró como primer ministro de la cartera al ecologista Antonio Brack Egg.

El ministerio ha sido creado al amparo de las facultades delegadas al Poder Ejecutivo para legislar “sobre materias específicas, con la finalidad de facilitar la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos”,¹ lo que significa que el texto no fue prepublicado y tampoco el Congreso de la República lo pudo discutir.

Rápidamente se han podido identificar algunos temas que no han sido incluidos en la propuesta final y que se consideraban indispensables en las atribuciones de la nueva autoridad ambiental. Por ejemplo, el ministerio ha estado precedido de una serie de proyectos de ley y decretos que han buscado limitarlo: uno de ellos, quizás el más importante, es el Decreto Legislativo 997, por el cual fue creada la Autoridad Nacional del Agua, adscrita al Ministerio de Agricultura.

Se ha buscado mantener competencias del Ministerio de Agricultura sin tener en cuenta que la deficiente gestión del agua exigía que las políticas sobre su uso ya no sean sectoriales y se basen en un

1. Texto del Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente.

enfoque integral de cuenca. Por lo tanto se necesitaba que la Autoridad de Recursos Hídricos y de Cuencas esté adscrita al Ministerio del Ambiente, para lograr una efectiva gestión transectorial que ordene y otorgue las autorizaciones debidas. Este tema se ha mantenido en el decreto legislativo que crea el Ministerio del Ambiente: contra toda lógica se deja la gestión del agua –uno de los temas cruciales de la agenda ambiental del cualquier país– fuera de la nueva autoridad ambiental.

Otro tema de discusión tiene que ver con la tarea de fiscalización ambiental. Se ha creado el Organismo de Supervisión y Fiscalización Ambiental, como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente, que tendrá entre sus funciones:

- Dirigir y supervisar la aplicación del régimen común de fiscalización y control ambiental y el régimen de incentivos previstos en la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611; así como fiscalizar y controlar directamente el cumplimiento de aquellas actividades que le correspondan por ley.
- Ejercer potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias, aplicando las sanciones de amonestación, multa, comiso, inmovilización, clausura o suspensión, por las infracciones que sean determinadas por decreto supremo y de acuerdo al procedimiento que se apruebe para tal efecto, ejerciendo su potestad de ejecución coactiva en los casos que corresponda.

Sin embargo, no ha quedado claro cuáles son las actividades que le corresponde fiscalizar y controlar según ley. Este tema se ubica en una zona gris que la norma no define claramente. Si en la actualidad OSINERGMIN es la autoridad competente en materia de supervisión y fiscalización en los subsectores de electricidad, hidrocarburos y minería, y el decreto que crea el ministerio y el Organismo de Supervisión y Fiscalización Ambiental no deroga estas competencias: ¿debemos entender entonces que OSINERGMIN sigue siendo el competente en estos temas?

De ser así, se ha dejado la fiscalización de los subsectores de electricidad, hidrocarburos y minería fuera del ámbito del Ministerio del Ambiente y se está dejando pasar la oportunidad de tener un

ente técnico e independiente que pueda ser eficiente en materia de fiscalización.

El diseño final del Ministerio del Ambiente tampoco ha tomado en cuenta las observaciones de fondo planteadas por el propio Banco Mundial y la Defensoría del Pueblo sobre las competencias de las carteras sectoriales que generan una intervención desordenada y deficiente en materia ambiental. Por ejemplo, en el caso del sector minero, al nuevo ministerio no se le ha dado facultades para evaluar y aprobar los estudios ambientales, que son hoy en día el principal instrumento de gestión ambiental en el Perú. El esquema adoptado mantiene una situación en la que el Ministerio de Energía y Minas puede seguir siendo juez y parte.

Al parecer, una de las primeras tareas de las nuevas autoridades ambientales del país será precisamente incorporar a las facultades del ministerio estos temas, que forman parte de la agenda ambiental que el país debe trabajar.

Bibliografía

ALCÁNTARA, Elsa y Manuela de la PEÑA

2000 Estudio socioeconómico en el área de influencia del proyecto minero de Tambogrande. Piura.

ALVARADO, Gina

2003 Políticas neoliberales en el manejo de recursos naturales en Perú: el caso del conflicto agro-minería de Tambogrande. Piura: CLACSO-CIPCA.

ANCHANTE, Marlene y César GUZMÁN BARRÓN

2005 Presentación del plan de trabajo de las mesas técnicas. Piura.

ANDRETTA, Massimiliano

2003 "Transnational Activists: From Shared Ideas to Collective Identity. The Case of the First European Social Forum". En www.afsp.msh-paris.fr/activite/groupe/germm/collgermm03txt/germm03andretta.pdf

ASTE DAFFÓS, Juan

2001 Informe económico y ambiental: consideraciones económicas y ambientales para evaluar la sostenibilidad del proyecto minero Tambogrande. Lima.

2002 Informe: valor económico del valle de San Lorenzo, Tambogrande Piura. Piura.

2003 "Perú: La expansión minera y la necesidad de una zonificación ecológica-económica para el desarrollo sostenible". En Serie Apuntes al Debate, n° 8. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

2004 Evaluación de la sostenibilidad económica del proyecto minero Tambogrande. Informe auspiciado por Misereor (Alemania). Lima - Perú.

- 2006 Informe socioeconómico y ambiental del proyecto minero Río Blanco. Lima: Grupo Andes, Red Muqui.

ASTE DAFÓS, Juan, José DE ECHAVE y Manuel GLAVE TESTINO

- 2004 Resolviendo conflictos entre el Estado, las empresas mineras, las comunidades campesinas y los organismos de la sociedad civil: procesos de concertación en zonas mineras en el Perú. Lima: GRADE, ECO.

ATHANASIOU, Tom

- 1996 Divided Planet: The Ecology of Rich and Poor. Boston: Little, Brown & Co.

ÁVILA FERNÁNDEZ, Rocío

- 2002 "Tambogrande: conflicto socioambiental y participación ciudadana". En Páginas, nº 174: 34-41.

BALLARD, Chris y Glenn BANKS

- 2003 "Resource Wars: The Anthropology of Mining". En Annual Review of Anthropology, nº 32: 287-313.

BANCO MUNDIAL

- 2005 Riqueza y sostenibilidad: dimensiones sociales y ambientales de la Minería en el Perú. Washington: World Bank.

BARRANTES, Roxana

- 2005 "Minería, desarrollo y pobreza en el Perú, o de cómo todo depende del cristal con que se mire". En Roxana Barrantes, Patricia Zárate y Anahí Durand, "Te quiero pero no": minería, desarrollo y poblaciones locales. Lima: IEP.

BARRANTES, Roxana y Juan José MIRANDA

- 2007 Calidad de gasto municipal en distritos que albergan operaciones mineras. Manuscrito. Instituto de Estudios Peruanos.

BARRANTES, Roxana, Patricia ZÁRATE y Anahí DURAND

- 2005 "Te quiero pero no": Minería, desarrollo y poblaciones locales. Lima: IEP.

BAUMAN, Zugmunt

- 1998 "On Glocalization: Or Globalization for Some, Localization for Some Others". En Thesis Eleven, nº 54: 37-49.

- BEBBINGTON, A., D. HUMPHREYS BEBBINGTON, J. BURY, J. LINGAN, J. P. MUÑOZ y M. SCURRAH
2007 "Los movimientos sociales frente a la minería: disputando el desarrollo territorial andino". En http://idrinform.idrc.ca/Archive/Corpdocs/123072/123073_9-2_Cap_11.pdf
- BEBBINGTON, Anthony et al.
2007 Minería y desarrollo en el Perú con especial referencia al proyecto Río Blanco, Piura. Lima: CIPCA, IEP, Oxfam Internacional, Peru Support Group.
- BECK, Ulrich
1994 La sociedad del riesgo. En camino hacia otra sociedad moderna. Barcelona: Paidós.
- 1998 ¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización. Barcelona, Buenos Aires, México: Paidós.
- BELTRÁN MUÑOZ, María Jesús, Julia MÉRIDA CONDE y Martha MORENO SABATÉ
2005 Estudio interdisciplinario del conflicto de minería de oro a cielo abierto en Tambogrande (Perú). Memoria del proyecto de final de carrera de Ciencias Administrativas. Bellaterra: Universidad Autónoma de Barcelona.
- BERGER, Peter
1987 The Capitalist Revolution. Fifty Propositions about Prosperity, Equality, and Liberty. Aldershot: Wildwood House.
- BERNEX DE FALEN, Nicole y Hildegardo CORDOVA AGUILAR
1983 "Tambo Grande en el valle de Piura". En Boletín de Lima, nº 27: 4-8.
- BRIDGE, Gavin
2004 "Contested Terrain: Mining and the Environment". En Annual Review of Environmental Resources 29: 205-259.
- BROSIOUS, J. Peter
1999 "Analyses and Interventions. Anthropological Engagements with Environmentalism". En Current Anthropology 40, nº 3: 277-309.
- BUHR, Nola y Sara REITER
2006 "Ideology, the Environment and One Worldview: A Discourse Analysis of Noranda's Environmental and Sustainable Development

Reports". Proceedings of the 8th Interdisciplinary Perspectives on Accounting (IPA) Conference, Cardiff.

BURY, Jeff

2004

"Livelihoods in Transition: Transnational Gold Mining Operations and Local Change in Cajamarca, Peru". En *The Geographical Journal* 170, n° 1: 78-91.

CABOS, Roger

2006

Potencial minero en la región Piura. Lima.

CAMPODÓNICO SÁNCHEZ, Humberto

1999

Las reformas estructurales en el sector minero peruano y las características de la inversión 1992-2008. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas, Serie Reformas Económicas n° 24.

CAO (Compliance Advisor Ombudsman)

2006

Informe final de evaluación. Reclamación relacionada con el proyecto minero Antamina en Huarmey, Perú. En www.cao-ombudsman.org/html-english/documents/Informe_Final_de_Evaluacion_Mayo06a.pdf

CARAVEDO, Baltazar

1998

El impacto social de las empresas mineras en el Perú. Lima: IDEM.

CASTELLS, Manuel

1997

The Information Age: Economy, Society and Culture. Tomo II, The Power of Identity. Malden, Mass. y Oxford: Blackwell.

CASTILLO, Marlene

2000

Impacto ambiental del proyecto minero Tambogrande en el Alto Piura y la región. Documento memoria. Chulucanas.

CASTREE, Noel

2001

"Socializing Nature: Theory, Practice, and Politics". En Noel Castree y Bruce Braun (eds.), *Social Nature, Practice and Politics*. Londres: Blackwell.

CASTREE, Noel y Bruce BRAUN (eds.)

2001

Social Nature. Theory, Practice and Politics. Londres: Blackwell.

CIPCA (CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y PROMOCIÓN DEL CAMPESINADO)

- 1994 Bayóvar en el desarrollo regional. Piura: CIPCA, EMRB.
- 2000 Sondeo de opinión: interrelaciones sociales en Tambogrande: explotación minera. Piura.

CLOONEY, James P.

- 2001 "Nongovernmental Organizations: Friend or Foe?". En Deepak Malhotra (ed.), *Politics of Mining. What They Don't Teach You at School*. Littleton: Society for Mining, Metallurgy and Exploration.

COHEN, Jean

- 1985 "Strategy or Identity: New Theoretical Paradigms and Contemporary Social Movements". En *Social Research*, vol. 52, nº 4.

COMUNIDAD APÓSTOL JUAN BAUTISTA LOCUTO Y COMPAÑÍA MINERA MANHATTAN

- 1999 Convenio entre la comunidad Apóstol Juan Bautista Locuto Tambogrande y compañía minera Manhattan.

CONKLIN, Beth A. y Laura R. GRAHAM

- 1995 "The Shifting Middle Ground: Amazonian Indians and Eco-Politics". En *American Anthropologist* 97, nº 4: 695-710.

COOPERACCIÓN

- 2000 Actualidad Minera del Perú. Boletín Virtual, nº 14, 24, 34, 37, 38, 45, 56. En www.cooperaccion.org.pe
- 2005 Concesiones mineras de Piura. Lima: CooperAcción.
- 2007 Informe de conflictos mineros. Los casos de Majaz, Las Bambas, Tintaya y La Oroya. Lima: CooperAcción.
- 2008 Tributación y distribución de las sobreganancias mineras en el Perú. Documento de trabajo.

CHACÓN PAGAN, Raúl E.

- 2002 "Rondas campesinas, dirigencias ronderas regionales y ecologismo popular en Cajamarca". En *Socialismo y Participación*, nº 93: 119-139.
- 2004a "El nacimiento del ecologismo popular en el Perú, o la lucha sin fin de las comunidades de Vicco y San Mateo". En *Socialismo y Participación*, nº 97: 117-136.

- 2004b "Percepciones y acciones ambientalistas de las campesinas y ronderas de Bambamarca en tiempos de contaminación minera". En Fernando Eguren, María Isabel Remy y Patricia Oliart (eds.), SEPIA X. Perú: El problema agrario en debate. Lima: SEPIA.

CHAPPUIS, María

- 2007 "Osinermin: ¿otro disparo al pie?". El Comercio, 21 de enero de 2007.

CHÁVEZ VILCHEZ, Mariano

- 2001 Colonización San Lorenzo: ¿Del agro a la mina Tambogrande? Piura.

DAMONTE VALENCIA, Gerardo, Camilo LEÓN CASTRO y Boris DÁVILA CÁCERES

- 2004 "Actividades de desarrollo comunitario de empresas mineras y de explotación de recursos naturales en América Latina y el Caribe. Estudio nacional peruano". En www.idrc.ca/uploads/user-S/11135037781en_peru.pdf

DE ECHAVE, José

- 2000 "¿Agricultura y minería pueden convivir? El caso Tambogrande". En Actualidad Económica, nº 208: 28-31.

DE ECHAVE, José, Karyn KEENAN, María Kathia ROMERO y Ángela TAPIA

- 2005 Los procesos de diálogo y la administración de conflictos en territorios de comunidades: el caso de la mina de Tintaya en el Perú. Lima: CooperAcción.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

- 2005 Minería, desarrollo sostenible y derechos ciudadanos. Una aproximación inicial desde la Defensoría del Pueblo. Documento de Trabajo. Lima.
- 2007 Informe extraordinario. Los conflictos socioambientales por actividades extractivas en el Perú. Lima.

DEGREGORI, Carlos Iván y Ludwig HUBER

- 2006 "Cultura, poder y desarrollo rural". En SEPIA XI. Perú: El problema agrario en debate. Lima: SEPIA.

DESCO

- 2002 "El caso Tambogrande". En Cooperación, nº 2: 6-7. En www.desco.org.pe

DIACONÍA PARA LA JUSTICIA Y LA PAZ, ARZOBISPADO DE PIURA Y TUMBES Y COMISIÓN EPISCOPAL DE ACCIÓN SOCIAL

- 2006 Tambogrande: mangos, limones y oro: historia de un conflicto minero ambiental. Piura: Diaconía para la Justicia y la Paz, CEAS.

DIEZ HURTADO, Alejandro

- 1999 Comunidades mestizas. Tierras, elecciones y rituales en la sierra de Pacaipampa. Piura, Lima: CIPCA, PUCP.

DIEZ HURTADO, Alejandro y Edgardo CRUZADO SILVERI

- 1996 Estudio socio económico del distrito de Tambogrande. Piura: CIPCA.

DOUGLAS, Mary

- 1973 Pureza y peligro. Un análisis de los conceptos de contaminación y tabú. México: Siglo XXI.

- 1992 Risk and Blame. Essays in Cultural Theory. Londres, Nueva York: Routledge.

- 1996 La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales. Barcelona y Buenos Aires: Paidós.

- 2002 Cómo piensan las instituciones. Madrid: Alianza.

DOUGLAS, Mary y Aaron WILDAVSKY

- 1983 Risk and Culture. An Essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers. Berkeley, Los Ángeles, Londres: University of California Press.

DUVAL, Alfredo

- 1872 A su Excelencia el señor ministro de Gobierno. Informe sobre la descripción de las riquezas de Piura-Tambogrande-Valle del Chira. Lima.

EDER, Klaus

- 1996 The Social Construction of Nature. A Sociology of Ecological Environment. Londres: Sage.

EVANS, Geoff, James Goodman y Nina Lansbury (eds.)

- 2002 Moving Mountains: Communities Confront Mining and Globalisation. Londres: Zed Books.

FEDEPAZ

- 2002 Tambogrande: potencialidades de un sistema agroexportador y la amenaza al desarrollo sostenible. Lima: FEDEPAZ.

FORT MEYER, Angélica y María Elena FORT MEYER

- 1997 Propuesta de acción para la realización de trabajos de exploración minera con el apoyo del poblado de la Rita, Tambogrande. Piura.

FOUCAULT, Michel

- 1993 La microfísica del poder. Madrid: Ediciones La Piqueta.

GALTUNG Johan

- 1996 Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization. Londres: Sage.
- 2004 Trascender y transformar. Una introducción al trabajo de conflictos. México: Montiel y Soriano eds.

GARVEY, Niamh y Peter NEWELL

- 2004 "Corporate Accountability to the Poor? Assessing the Effectiveness of Community-Based Strategies". IDS Working Paper 227. Brighton: Institute of Development Studies.

GAWSEWITCH, Jean-Claude

- 2003 Yanacocha: Comment déposséder l'Etat français d'un milliard de dollars sans que personne ne dise rien. Paris: Michel Lafon.

GIL, Vladimir Roberto

- 2005 Strategies in Local Conflicts with a Transnational Mining Corporation in Peru: The Antamina Case, 1996-2003. Tesis de doctorado. Yale University.

GLAVE, Manuel

- 2002 "Dos vetas por explorar para la minería peruana". Análisis y Propuesta. Boletín GRADE, nº 6.

GLAVE, Manuel y Juana KURAMOTO

- 2002 "Minería, minerales y desarrollo sustentable en Perú". En Minería, minerales y desarrollo sustentable en América del Sur. Londres: MMSD.

GLEDHILL, John

- 2000 El poder y sus disfraces. Perspectivas antropológicas de la política. Barcelona: Bellaterra.

GOBIERNO REGIONAL DE PIURA. UNIDAD TÉCNICA DE GESTIÓN AMBIENTAL Y ZONIFICACIÓN ECOLÓGICA Y ECONÓMICA

- 2006 Ordenamiento territorial mejora el uso y ocupación del territorio de Piura. Documento 2: Zonificación ecológica y económica-ZEE. Piura.

GOBIERNO REGIONAL DE SAN MARTÍN, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DE LA AMAZONÍA PERUANA Y GRUPO TÉCNICO DE LA ZEE SAN MARTÍN

- 2005 San Martín conociéndote mejor... para quererte más. Las potencialidades y limitaciones del Departamento de San Martín: propuesta de zonificación ecológica y económica como base para el ordenamiento territorial. En www.regiónsanmartin.gob.pe/descargas/gerencia_de_planeamiento/Propuesta%20ZEE_2005.pdf

GRUPO DE TRABAJO PIURA, VIDA Y AGRO-GODOFREDO GARCÍA BACA

- 2001 Tambogrande: ¿dispensa o minería? El derecho a decidir su modelo de desarrollo. Piura: Grupo de Trabajo Piura Vida y Agro-Godofredo García Baca.

GUZMÁN ESPINO, Rodrigo

- 2003 Minería y agricultura: el caso Tambogrande. Facultad de Ciencias e Ingeniería. Tesis para optar el título de Ingeniero de Minas. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

HABERMAS, Jürgen

- 1989 The Structural Transformation of the Public Sphere. An Inquiry into a Category of Bourgeois Society. Cambridge: Polity Press.

HALL, Peter y Rosemary TAYLOR

- 1996 "Political Science and the Three New Institutionalisms". MPIFG Discussion Paper.

HARPER, Krista M.

- 2001 "Introduction: The Environment as Master Narrative: Discourse and Identity in Environmental Problems". En *Anthropological Quarterly* 74, nº 3: 101-103.

HILSON, Gavin

- 2002 "An Overview of Land Use Conflicts in Mining Communities". En *Land Use Policy*, nº 19: 65-73.

HIRSCHMAN, Albert

1965 El comportamiento de los proyectos de desarrollo. México D. F.: Siglo XXI.

1977 Salida, voz y lealtad. México D. F.: FCE.

HUBER, Ludwig

1995 "Después de Dios y la Virgen está la ronda". Las rondas campesinas de Piura. Lima: IEP, IFEA.

KROEBER, Alfred

1948 Anthropology. Nueva York: Harcourt.

LECA, Jean

1996 "La 'gouvernance' de la France sous la Cinquième République". En F. d'Arcy y L. Rouban (eds.), De la Cinquième République à l'Europe. París: Presses de Sciences Po.

LEDERACH, John Paul

2003 The Little Book of Conflict Transformation. Intercourse: Good Books.

LISBOA BARRIENTOS, Lorena Alicia y Fiorella Ivonne SEVEDÓN AMAYA

2007 Tratamiento periodístico del caso Tambogrande (conflicto agro-minero) en los diarios Correo y El Tiempo, períodos 2001-2003. Tesis de licenciatura. Piura: Universidad Nacional de Piura, Facultad de Ciencias de la Comunicación.

LÓPEZ, Sinesio

2007 "Empresarios y guerreros". En La República, 2 de marzo.

MAINHARDT-GIBBS, Heike

2003 The World Bank Extractive Industries Review: The Role of Structural Reform Programs Towards Sustainable Development Outcomes. En www.eireview.org

MANHATTAN SECHURA COMPAÑÍA MINERA

1999a Documento informativo del proyecto Tambogrande, Piura, Perú. Piura.

1999b Proyecto Tambogrande. Piura.

MARCH, James y Johan OLSEN

1997 El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política. México D. F.: FCE.

- 2006 "Elaborating the 'New Institutionalism'". En R. Rhodes, Sarah Binder y Bert Rockman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, pp. 3-20.
- MARTIN, Brian
- 2005 "Grassroots science". En Sal Restivo (ed.), *Science, Technology, and Society: An Encyclopedia*. Oxford: Oxford University Press.
- MARTÍNEZ-ALIER, Joan
- 1992 *De la economía ecológica al ecologismo popular*. Barcelona: Icaria.
- 2002a *The Environmentalism of the Poor. A report for UNRISD for the WWSSD*. En www.foe-scotland.org.uk/nation/ej_alier.pdf
- 2002b "Environmental Conflicts, Environmental Justice and Valuation". En J. Ageyman (ed.), *Just Sustainabilities*. Londres, Cambridge: Earthscan, MIT Press. En www.recercat.cat/bitstream/2072/1218/1/UHE3-2001.pdf
- 2006 "Los conflictos ecológico-distributivos y los indicadores de la sustentabilidad". En *Polis. Revista On-line de la Universidad Bolivariana*, nº 13 (www.revistapolis.cl/13/marti%20al.doc).
- McADAM, Doug, John McCARTHY y Mayer ZALD
- 1996 "Introduction: Opportunities, Mobilizing Structures, and Framing Processes-Toward a Synthetic, Comparative Perspective on Social Movements". En Doug McAdam, John McCarthy y Mayer Zald (eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McADAM, Doug, John McCARTHY y Mayer ZALD (eds.)
- 1996 *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McADAM, Doug, Sidney TARROW y Charles TILLY
- 2001 *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McCARTHY, John y Mayer ZALD
- 1977 "Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory". En *American Journal of Sociology* 82, nº 6: 1212-1241.

McGREGOR, R. J. y Deepak MALHOTRA (eds.)

- 2001 "Politics of Mining: An Overview". En Deepak Malhotra (ed.), *Politics of Mining. What They Don't Teach You in School*. Littleton: Society for Mining, Metallurgy and Exploration.

MELOCHE, Genevieve

- 2006 Resultados de la investigación en el terreno realizada en Tambogrande, Perú, entre el 6 de Mayo de 2002 y el 6 de Agosto de 2005, en el marco de mi tesis de doctorado en Comunicación titulada: *Metodología para una nueva ética de la cooperación internacional: apropiación del desarrollo por las comunidades en un contexto de conflicto. El caso de Tambogrande en el Perú*. Informe no publicado. Quebec: Universidad de Quebec en Montreal.

MELUCCI, Alberto

- 1999 *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México D. F.: El Colegio de México.

MERTON, Robert

- 1968 *Social Theory and Social Structure*. Nueva York: Free Press.
- 1995 "The Thomas Theorem and The Matthew Effect". En *Social Forces* 74, n° 2: 379-424.

MIGDAL, Joel

- 1988 *Strong Societies and Weak States*. Princeton: Princeton University Press.

MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS, DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS AMBIENTALES

- 2002 *Estudio de Impacto Ambiental proyecto Tambogrande*. Piura.

MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

- 1997 *Acerca del ordenamiento territorial*. Documento orientador. Lima: DGCU del MTC.

MONTALDO, Jean

- 1998 *Main basse sur l'or de la France, 1993-1998. Chronique d'un scandale d'état ou 12 milliards de francs s'envolent au Pérou*. París: Albin Michel.

MORAN, Robert E.

- 2001 *Una mirada alternativa a la propuesta de minería en Tambogrande, Perú*. Washington: Oxfam América. En www.oxfamamerica.org/es/noticias/publicaciones/mirada_alternativa

MUNICIPALIDAD DE TAMBOGRANDE y CEPRODA MINGA

- 2004 Plan estratégico de desarrollo del Distrito de Tambogrande 2004-2015. Lima, Piura: Municipalidad de Tambogrande, CEPRODA.

MURADIN, Roldan, Joan MARTÍNEZ-ALIER y Humberto CORREA

- 2003 "International Capital vs. Local Population: The Environmental Conflict of the Tambogrande Mining Project, Perú". En *Society and Natural Resources* 16, nº 9: 775-792.

NEIDHART, Friedhelm y Dieter RUCHT

- 1991 "The Analysis of Social Movements: The State of the Art and Some Perspectives for Further Research". En Dieter Rucht (ed.), *Research on Social Movements. The State of the Art in Western Europe and the USA*. Boulder, Co.: Westview Press.

NORTH, Douglass

- 1990 *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Nueva York: Cambridge University Press.

OLIDEN MILLA, Julio y Gina ALVARADO MERINO

- 2003 *Hacia el ordenamiento territorial de la región Piura: una propuesta metodológica*. Piura: CIPCA.

OLIVO, Julio

- 1999 "Tambogrande y San Lorenzo: ¿entre la agricultura y la minería?". *Informativo Regional de Prensa*, nº 356: 14-15. Piura.

OLSON, Mancur

- 1965 *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

ORMACHEA CHOQUE, Iván

- 1998 *Resolución de conflictos ambientales: nueva perspectiva para el análisis y solución de conflictos*. Mimeo. Lima: IPRECON.

OSTROM, Elinor

- 1991 "Rational Choice Theory and Institutional Analysis: Toward Complementarity". En *American Political Science Review*, vol. 85, nº 1: 237-243.

PAJUELO, Ramón

- 2005 *Todo esto nos ha cambiado la vida. Medio ambiente y salud en La Oroya: sistematización de un programa de intervención*. Lima: CooperAcción.

PASCO-FONT, Alberto et al.

- 2000 "Perú: aprendiendo mientras se trabaja". En Grandes minas y la comunidad. Ottawa: IDRC.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

- 2003 Revisión del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) del proyecto minero Tambogrande. Lima: PUCP.

PORTANTIERO, Juan Carlos

- 1977 Los usos de Gramsci. México D. F.: Pasado y Presente.

PORTUGAL MENDOZA, Carlos

- 2005 Gobernanza en el acceso de la actividad minera a los recursos naturales locales: el caso Tambogrande. Lima: ECO. En www.grupo-chorlavi.org/gobernanzaambiental/completos/eco.pdf

POSTIGO, William

- 2007 "La zonificación ecológica económica y la prevención de los conflictos mineros". En Economía y Sociedad, nº 63: 63-71.

POWELL, Walter y Paul DiMAGGIO (eds.)

- 1991 The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago: The University of Chicago Press.

PULGAR-VIDAL, Manuel

- 1995 "Las regulaciones ambientales para la actividad minera en una política de fomento a las inversiones en el Perú". En Consideraciones de un régimen jurídico ambiental para la minería en la Argentina. Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Estudio Analítico nº 5. En www.farn.org.ar/docs/p04/publicaciones4_f.html

PULGAR-VIDAL, Manuel y Adriana AURAZO (eds.)

- 2003 Mejorando la participación ciudadana en el proceso de evaluación de impacto ambiental en minería. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

RADIO CUTIVALÚ

- 2000 Panel radial: retos y posibilidades del proyecto minero Tambogrande. Piura.

REVEZ, Bruno

- 1989 Agro y campesinado: coyunturas nacionales y perspectiva regional. Piura: CIPCA.

REVESZ, Bruno y Alejandro DIEZ

- 2006 "El triángulo sin cúpula (o los actores desregulados en los conflictos mineros)". En Eduardo Toche (comp.), *Nuevos rostros en la escena nacional*. Serie Perú Hoy N° 10. Lima: DESCO.

REVESZ, Bruno, Susana ALDANA RIVERA y Laura HURTADO GALVÁN

- 1997 *Piura: región y sociedad*. Derrotero bibliográfico para el desarrollo. Piura, Cusco: CIPCA, CBC, Archivo de Historia Andina 22.

ROJAS PÉREZ, Isaías

- 2001 "La bronca de Tambogrande". En *Ideéle*, n° 136: 88-90.

ROUSSEAU, Stéphanie y François MELOCHE

- 2002 *El oro y la tierra: retos del desarrollo democrático*. Informe de la misión de observación de la consulta vecinal de Tambogrande, Perú. Quebec: Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático. En www.ichrdd.ca/espanol/comdoc/publications/tambograndeinfomES.htm

RUCHT, Dieter (ed.)

- 1991 *Research on Social Movements. The State of the Art in Western Europe and the USA*. Boulder, Co.: Westview Press.

RUPESINGHE, Kamar

- 1995 "Conflict Transformation". En Kamar Rupesinghe (ed.), *Conflict Transformation*. Londres: Palgrave Macmillan.

SALAS CARREÑO, Guillermo

- 2002 *Dinámica social, reciprocidad y reestructuración de sistemas de acceso a recursos: Las familias pastoras de Yanacancha y la presencia del proyecto Antamina*. Tesis de licenciatura. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- 2003 "Familias campesinas y articulaciones económico-políticas: el distrito de San Marcos al inicio del proyecto Antamina". En Manuel Pulgar-Vidal, Eduardo Zegarra y Jaime Urrutia, *SEPIA IX*. Perú: El problema agrario en debate. Lima: SEPIA.
- 2004 "Política distrital, propietarios individuales e institucionalidad comunal. La administración de los fondos de la venta de tierras al proyecto Antamina (San Marcos, Huari, Ancash)". En Fernando Eguren, María Isabel Remy y Patricia Oliart (eds), *SEPIA X*. Perú: El problema agrario en debate. Lima: SEPIA.

SARMIENTO, Jorge et al.

1994 Los servicios públicos: régimen actual. Buenos Aires.

SCHEJTMAN, Alexander y Julio A. BERDEGUÉ

2004 Desarrollo territorial rural. Debates y Temas Rurales n° 1. Santiago de Chile: RIMISP.

SLOVIC, Paul

2000 The Perception of Risk. Londres: Earthscan.

SMITH, Neil

2007 "Nature as Accumulation Strategy". En Socialist Register 2007 (socialistregister.com/socialistregister.com/files/Smith07.pdf).

STARN, Orin

1991 "Con los llanques todo barro". Reflexiones sobre rondas campesinas, protesta rural y nuevos movimientos sociales. Lima: IEP.

STAVENHAGEN, Rodolfo

2001 "El derecho de sobrevivencia: la lucha de los pueblos indígenas en América Latina contra el racismo y la discriminación". CEPAL, Reunión de expertas sobre racismo y género, Santiago de Chile, 4 y 5 de junio de 2001. En www.cepal.org/mujer/publicaciones/sinsigla/xml/6/6826/sobrevivencia_stavenhagen.PDF

SZABLOWSKI, David

2002 "Mining, Displacement and the World Bank: A Case Analysis of Compania Minera Antamina's Operations in Peru". En Journal of Business Ethics 39, n° 3: 247-273.

2004 Legitimacy and regulation in the global economy: Legal mediation of conflicts between communities and transnational mining companies. Tesis doctoral. York University.

TANAKA, Martín

1994 "Individualismo metodológico, elección racional, movilización de recursos y movimientos sociales: elementos para el análisis". En Debates en Sociología, n° 19: 219-256.

2003 "Sobre las protestas y cómo enfrentarlas". En Perú 21, 3 de octubre.

TARROW, Sydney

1998 Power in Movement. Social Movements, Collective Action and Politics. Nueva York: Cambridge University Press.

- 2001 "Transnational Politics: Contention and Institutions in International Politics". En *Annual Review of Political Science*, nº 4: 1-20.
- 2005a "Rooted Cosmopolitans and Transnational Activists". En *The New Transnational Activism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 2005b "The Dualities of Transnational Contention: 'Two Activist Solitudes' or a New World Altogether?". En *Mobilization: An International Journal*, vol. 10, nº 1: 53-72.
- THOMAS, W. I. y Dorothy SWAINE THOMAS
1928 *The Child in America: Behavior Problems and Programs*. Nueva York: Knopf.
- TILLY, Charles y Sidney TARROW
2007 *Contentious Politics*. Boulder: Paradigm Publishers.
- TORRES GUEVARA, Fidel
2003 *Minería metálica bajo El Niño en Piura: injustificado riesgo para su vida y desarrollo*. Piura: Colectivo Ciudadano Piura Vida y Agro-Godofredo García Baca.
- TOURAINE, Alain
1977 *The Self-Production of Society*. Chicago: University of Chicago Press.
- UTTING, Peter
2002 "Corporate Environmentalism in the South: Assessing the Limits and Prospects". En Peter Utting (ed.), *The Greening of Business in Developing Countries: Rhetoric, Reality and Prospects*. Londres: Zed Books.
- VENTURO, Pedro
1909 "Los yacimientos de fierro de Tambogrande". *Boletín del Cuerpo de Ingenieros de Minas del Perú* s. n.: 9-25.
- VILLALÓN, Roberta.
2007 "Neoliberalism, Corruption, and Legacies of Contention: Argentina's Social Movements, 1993-2006". En *Latin American Perspectives* 2007, vol. 34: 139.

VITTOR, Luis

- 2008 Resistencias comunitarias a la minería: la experiencia de CONACAMI. Manuscrito.

WILLER, Hildegard

- 2002 "Tambogrande: 'No van a sacar los huesos de nuestra madre tierra'. Por qué todo un pueblo rechaza la promesa de oro". En *Ideéle*, n° 147: 48-51.

WILLIAMSON, John

- 1990 "What Washington Means by Policy Reform". En John Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington D. C.: Institute For International Economics.

WORLD BANK

- 2001 Peru: Country Assistance Strategy Progress Report. R2001-0043, 3 de abril de 2001. Washington: World Bank.
- 2004 Wealth and Sustainability: The Environmental and Social Dimensions of the Mining Sector in Peru. Peru Country Management Unit, Environmentally and Socially Sustainable Development, Latin America and the Caribbean Region (informe de consultoría). Washington: World Bank.

ZALD, Mayer

- 1992 "Looking Backward to Look Forward. Reflections on the Past and the Future of the Resource Mobilization Research Program". En Aldon Morris y Carol McClurg (eds.), *Frontiers in Social Movements Theory*. New Haven: Yale University Press.

Diagramación: Silvana Lizarbe
Corrección de textos: Daniel Soria
Impreso en los talleres gráficos de
Litho & Arte S.A.C.
Jr. Iquique N° 46 - Breña
Telfs. 332-1989 / 332-8397
correo-e: ventas@lithoarte.com
Lima-Perú

EL LIBRO PRETENDE poner a prueba una serie de hipótesis sobre conflictos mineros en el Perú por medio de la lectura cruzada de seis casos emblemáticos, y analiza las causas y temas que se ponen en juego para los diversos actores. A partir de un análisis de la evolución de la legislación concerniente a la minería y de una reflexión transversal sobre los problemas de gestión del territorio y gobernanza, presenta una serie de recomendaciones de políticas públicas. Una hipótesis central que recorre este trabajo radica en el hecho de que, de acuerdo con las más recientes teorías del conflicto, los conflictos mineros no pueden ser resueltos, sino tan sólo transformados.

IEP Instituto de Estudios Peruanos

cbc centro
bartolomé
de las casas

 **CIPCA**
Centro de Investigación y
Promoción del Campesinado

 **CIES**
consorcio de investigación
económica y social