

Desarrollo sostenible y minería

Camilo León

Gerente de Relaciones Comunitarias del Consorcio Minero Cerro Verde

Síntesis: Las actividades de desarrollo de las minas, en el Perú, enfrentan varias dificultades. Algunas sugerencias para superar estos obstáculos son: actuar sobre cuencas o sobre la provincia, ya que los ámbitos de intervención no coinciden necesariamente con los espacios ecológicos y políticos de las comunidades; buscar coherencia entre las medidas de corto y largo plazo; ampliar los grupos de interés a quienes están fuera del mapa de poder, ya que los beneficiarios tienden a ser los grupos de interés con capacidad de afectar las operaciones y no los más necesitados; y recordar a los dirigentes su función como voceros del interés de toda la comunidad.

La Responsabilidad Social en minería se presenta como una política corporativa voluntaria que busca el desarrollo sostenible de las comunidades vecinas a los proyectos mineros. Sin embargo, la realidad es que las actividades de desarrollo de las empresas mineras tienen por objetivo mantener la estabilidad social necesaria para la continuidad de las operaciones. Este objetivo, y las acciones concretas que conlleva, generan una serie de obstáculos para el desarrollo sostenible de las regiones donde se desarrolla la minería.

Minería y paz social:

El aporte social de la minería no es una práctica reciente. Durante décadas, las empresas mineras han apoyado a las comunidades que las rodean. Los comités de donaciones y de damas de las minas han sido siempre activos en sus zonas vecinas, construyendo aulas escolares o aportando en las celebraciones por el día de la madre y la navidad. Este tipo de aportes han sido llamados “filantrópicos”, porque si bien han ayudado a aliviar la tensión social, en el largo plazo no son sostenibles y no atacan las raíces de la pobreza.

Solo en la última década, y debido al casi endémico conflicto social que rodea a los proyectos mineros, las empresas han comenzado a contratar profesionales en temas de desarrollo y crear gerencias específicas para este tema. Los términos “Responsabilidad Social” y “Desarrollo Sostenible” se han convertido en parte del lenguaje oficial de las principales empresas mineras, e incluso del Estado, en relación al manejo social de los proyectos mineros (Guía de Relaciones Comunitarias MINEM 2001, DS 042-2003).

Sin embargo, la razón principal para todas estas políticas sigue siendo la presión social de las comunidades para la obtención de beneficios de los proyectos mineros. En el estudio “Compañías Mineras y Desarrollo Local”, auspiciado por la cooperación canadiense (IDRC/MPRI 2003), se concluye que la principal motivación de las empresas mineras de la

región (los estudios de caso fueron hechos en Perú, Colombia y Chile) para realizar actividades de desarrollo social, es el mantenimiento de buenas relaciones con grupos de interés que son claves para la continuidad de sus operaciones. Los beneficiarios de estas actividades son, a de acuerdo a este estudio, poblaciones en zonas de impacto social y ambiental de los proyectos y *grupos con capacidad de afectar el normal desenvolvimiento de las operaciones*.

Si bien este estudio también encuentra que algunas empresas trabajan en temas de desarrollo, por una política corporativa, con grupos vulnerables (pobres extremos, ancianos, niños), la tendencia general es a trabajar con las poblaciones que generan más presión social en zonas inmediatas a las operaciones (zonas de operaciones mineras, transporte y distribución). Esta aproximación al tema del desarrollo puede llegar a ser contradictoria con los conceptos del desarrollo sostenible y responsabilidad social.

Paz social y obstáculos para el Desarrollo Sostenible:

- ¿Donde hacer actividades de desarrollo? Áreas de Influencia vs. cuencas y regiones

Las empresas mineras utilizan, generalmente, el término Área de Influencia para referirse a las zonas de impacto ambiental y social de sus operaciones. El Área de Influencia de un proyecto determina el ámbito de aplicación de las políticas y programas a seguir para manejar los efectos socio - ambientales de las actividades mineras. Estos programas se proponen al Estado y se consultan con la población en el proceso de aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental, obligatorios para este tipo de operaciones.

Pero el Área de Influencia de una mina no es un espacio natural para un programa de desarrollo coherente. Los programas de desarrollo se ejecutan en cuencas, distritos, provincias o regiones. En el primer caso, porque la cuenca es un ecosistema integrado, con zonas altas donde se capta agua, zonas de pastos y diferentes pisos altitudinales para la agricultura, la vivienda, los servicios y el transporte. Los distritos, provincias y regiones son los ámbitos políticos que organizan el presupuesto y la inversión pública y se asientan sobre una identidad local y regional. En algunos casos, los proyectos buscan integrar tanto el ámbito de las cuencas como el de la división política, para buscar coherencia ecológica y soporte social y económico a las iniciativas de desarrollo.

La concentración del aporte minero en las Áreas de Influencia genera un desbalance en lo que debería ser el desarrollo armónico de un espacio ecológico y político mayor. Esto a la vez genera más tensión en las comunidades no beneficiadas pero inmediatamente vecinas al Área de Influencia oficial del proyecto. Las grandes empresas suplen este problema con la creación de fundaciones que les permiten llegar a espacios provinciales y regionales mayores (especialmente ahora que existe el llamado Aporte Extraordinario de la minería) pero esto es lo excepcional en el sector minero.

- ¿Con quien hacer actividades de desarrollo? Vulnerables vs. poderosos

Existe una clara tendencia a negociar obras de desarrollo o simples aportes puntuales con quienes tienen la capacidad de afectar el desenvolvimiento normal de las operaciones. Por

un lado, la logística minera es vulnerable a actividades de sabotaje debido a la necesidad de utilizar carreteras, caminos y ductos que extienden sobre kilómetros de áreas rurales pobres y desprotegidas. Por otro lado, existen sectores de la población que, por experiencia o aprendizaje, generan la capacidad de movilizar personas, acceder a medios de comunicación y afectar finalmente las operaciones mineras con el objetivo de obtener concesiones de la empresa.

Sin embargo, los dirigentes y pobladores que obtienen buses y alimentos para los bloqueos, que convocan o generan sus propios medios de prensa, y que tienen la capacidad de imponer multas a quienes no participen de las movilizaciones, no son necesariamente las personas más pobres o vulnerables de una región. Muchas de las grandes movilizaciones contra un proyecto son generadas por grupos con recursos económicos y organizativos que buscan lograr sentarse en una mesa de negociaciones para la obtención de beneficios económicos para sus clientes políticos (pueblos jóvenes, comunidades o distritos), los cuales no necesariamente coinciden con el mapa de la pobreza de la región o provincia donde se asienta el proyecto.

La debilidad del Estado para mediar y resolver estos conflictos con criterios de legitimidad claros, obliga a las empresas mineras a negociar acuerdos bajo presión, con grupos cuyo principal argumento es la fuerza. Además, el logro de resultados, por esta vía, genera además el mensaje que la violencia paga. De esta forma, la empresa genera, sin buscarlo, más grupos de presión que utilizan la misma vía para obtener sus propios beneficios, lo cual parcialmente explica el panorama de permanente crisis que se vive en las zonas aledañas a los proyectos mineros (el otro gran causal de la violencia es el impacto socio - ambiental negativo, real o percibido, de parte de las poblaciones vecinas a las minas).

- ¿Cuándo esperar resultados? El corto vs. el largo plazo

El tiempo de maduración de un proyecto de desarrollo no coincide necesariamente con los plazos impuestos a las operaciones de un proyecto minero, ni con el periodo político de un alcalde o un presidente regional.

Algunos proyectos de desarrollo, especialmente en el campo de la educación, tienen impactos que recién son observables en cinco o más años. Por ello, siempre existe la tendencia a ejecutar actividades cuyos resultados pueden ser percibidos en el corto o mediano plazo, en desmedro de programas de más larga duración.

Otros obstáculos

Algunos obstáculos al desarrollo sostenible son de índole cultural y político. “No hay desarrollo sin cemento” podría ser el lema de algunos alcaldes y candidatos a alcaldes del país. La obsesión por las construcciones de parte de las autoridades ediles tiene su origen en la fuerte demanda de la población por obras tangibles en desmedro de otros aspectos menos visuales, pero más importantes, como la calidad educativa.

Otro problema es la cultura clientelista de parte de las autoridades y sus bases. Es muy común encontrar a dirigentes que negocian empleo para sus familiares, amigos y clientes

políticos, en desmedro de los intereses de la comunidad. Los fuertes lazos familiares que caracterizan a las sociedades latinoamericanas y que facilitan información económica, recursos financieros y mano de obra a sus miembros (tema ampliamente documentado en los estudios de Jurgen Golte y Cesar Altamirano sobre migración y redes sociales) tiene su contraparte negativa en la baja noción de lo que es el *interés público* de parte de las autoridades. El nepotismo y la corrupción son endémicos, en parte, por que, culturalmente, percibimos a las redes familiares y amicales como los únicos públicos con los que podemos cooperar y a los únicos a los que debemos retribuir. Esta forma de relación social, llevada a la política, tiende a socavar las instituciones públicas sobre las que se asientan las políticas de desarrollo del Estado.

El Estado, cooptado por intereses de grupo y manejado por autoridades sin preparación (uno de los graves problemas del sector minero es la poca capacidad de gasto de los Municipios que reciben canon minero), deviene muchas veces en un obstáculo para el desarrollo en los distritos mineros.

Finalmente, es importante subrayar que las empresas mineras no son organizaciones especializadas en temas de desarrollo. Por ello, cometen diversos errores al entrar en un aspecto que no es parte del núcleo de su negocio y que ellas mismas consideran ilegítimo tener que asumir.

Conclusión y sugerencias:

En resumen, las actividades de desarrollo de las minas en el Perú enfrentan varias dificultades para ser sostenibles. Los ámbitos de intervención no coinciden necesariamente con los espacios ecológicos y políticos de las comunidades; los beneficiarios tiende a ser los grupos de interés con capacidad de afectar las operaciones y no los más necesitados; se priorizan obras de corto plazo, especialmente de infraestructura; y la contraparte estatal (a nivel de gobierno central, regional o local) deviene muchas veces en parte del problema a resolver. Algunas sugerencias para superar estos obstáculos:

- Trascender el Área de Influencia y actuar sobre cuencas o sobre la provincia. Esto no implica, necesariamente, un mayor presupuesto, siempre y cuando exista una contraparte estatal o no gubernamental con recursos propios y experiencia trabajando a ese nivel.
- Buscar coherencia entre las medidas de corto y largo plazo. Es imprescindible, para las minas y las autoridades políticas, controlar bien el corto plazo. Sin embargo, las obras de infraestructura que permiten estabilidad social y política deben de tener un carácter estratégico y centrarse en aspectos clave para el desarrollo, como el saneamiento, colegios, y centros de salud.
- Ampliar grupos de interés a quienes están fuera del mapa de poder. Si el objetivo de los aportes mineros al desarrollo es el combate a la pobreza, los más vulnerables deben estar representados en las mesas de diálogo y de coordinación para programas de desarrollo. Esto debe ser parte de la política de la empresa y negociarse como condición para los programas que se ejecuten.

- Incluir el concepto de Desarrollo Sostenible, e indicadores de medición como el Índice de Desarrollo Humano, la línea de pobreza o las Necesidades Básicas Insatisfechas, en los acuerdos y programas de desarrollo. Estos conceptos ayudan a crear un lenguaje común y objetivos colectivos entre la empresa, autoridades y beneficiarios, y elimina propuestas y requerimientos insostenibles.
- Repetir siempre el “Imperativo Categórico” como antídoto a la corrupción y el clientelismo. Muchas veces, un político nepótico o corrupto no sabe ni siquiera que está actuando mal. Su comportamiento es parte de una cultura y por ello asume que es absolutamente normal buscar su propio beneficio y el de sus allegados. Ante ello, es siempre bueno recordar a Kant y preguntar, ante una situación de corrupción, si lo que el dirigente o autoridad proponen es válido para *todos* los miembros de la comunidad en todo momento. De esta manera, los pedidos de trabajo para familiares, y las coimas, aparecerán claramente como inviables e impresentables ante la comunidad. Es siempre necesario recordar a los dirigentes su función como voceros y líderes del interés público, de todos los miembros de la comunidad.

El desarrollo sostenible de las provincias y distritos mineros no se va a dar naturalmente. Va a ser necesaria una intervención firme de parte de las empresas mineras y del Estado para superar los obstáculos reseñados y convertir las actuales rentas mineras en capital humano, social y financiero para el desarrollo.

Extraído de Palestra PUCP

<http://palestra.pucp.edu.pe/index.php?id=414&num=3>