

# El Estado y la gestión del conflicto 2006-2011

Conflictos mineros por usos del territorio

30 años  
1980-2010



SER



## El Estado y la gestión del conflicto 2006-2011; conflictos mineros por usos del territorio

### Elaborado por:

Ángela Acevedo  
María Luisa Burneo  
Zenón Choquehuanca  
Felix Palomino  
Aldo Santos  
Javier Torres  
Paulo Vilca

### Impreso por:

Forma e Imagen de Billy Víctor  
Odiaga Franco

### Diseño y diagramación:

Renzo Espinel  
Luis de la Lama

Lima, setiembre de 2011

### Depósito Legal:

Hecho en el Perú N° 2011-11846

# Contenido

<b>Introducción</b> .....	3
<b>1. Percepciones desde el Estado sobre los conflictos sociales vinculados a la gran minería</b> .....	8
Los discursos sobre el conflicto .....	8
El problema de la información .....	10
Los enfoques en el tratamiento de los conflictos .....	11
<b>2. Principales problemas identificados como causas de los conflictos mineros por uso y ocupación del territorio</b> .....	13
La falta de información en el otorgamiento de concesiones mineras .....	13
Inadecuada transmisión de información sobre el proyecto minero y su utilización .....	14
Ineficiente organización del estado en territorios rurales y acceso a servicios públicos .....	15
Inadecuada implementación de mecanismos de participación ciudadana en el sector minero .....	16
Pasivos ambientales, efectos sociales .....	17
<b>3. El Estudio de Impacto Ambiental y la participación ciudadana en el sector minero</b> .....	19
El Estudio de impacto ambiental y su naturaleza de instrumento técnico .....	19
Sobre la participación y la Audiencia Pública .....	21
<b>4. A manera de conclusión: reflexiones finales y apuntes para el debate</b> .....	23
<b>5. Textos y documentos revisados</b> .....	25

# Introducción

Por su frecuencia, cantidad, intereses en juego y sus impactos económicos, políticos, sociales e institucionales, los conflictos sociales en el Perú han adquirido un lugar importante en la agenda pública y se han convertido en una preocupación permanente de las instancias estatales. La Defensoría del Pueblo, que se ha posicionado como la principal entidad pública que brinda información sobre esta problemática, registra para el año 2010, alrededor de 200 a 240 conflictos, incluyendo aquellos que califica en estado latente. Cerca de la mitad son aquellos que la misma entidad clasifica como socio-ambientales; y de estos, alrededor del 80% se vinculan a la gran minería.

La forma en que las diversas dependencias del Estado han venido actuando ante esta conflictividad es poco conocida, pero los resultados muestran que ha sido poco eficiente, y, que en algunos casos, ha llevado a que los conflictos escalen hasta llegara niveles de violencia que han implicado la pérdida de vidas humanas. Si bien la limitada capacidad en el tratamiento de los conflictos se debe, en parte, a problemas vinculados a la política minera, al diseño institucional del Estado y a las inconsistencias y vacíos en el marco normativo, no menos importante es señalar que este tratamiento se reduce a una respuesta ante escenarios de crisis, como pueden ser las acciones de protesta-paros, toma de carreteras, entre otras- orientadas a impedir el desarrollo de algún proyecto minero luego de haber sido agotadas otras vías.

Esta respuesta reactiva se sirve de mecanismos ad hoc que dependen de la evaluación que el Estado realiza sobre la urgencia de cada caso, y expresa una forma de comprender los conflictos básicamente como episodios, hechos de protesta por desacuerdos y demandas puntuales, producto de la desinformación y manipulación de "agentes externos" o liderazgos locales.

Una de las ideas que confirma este estudio es que, comprender los conflictos como hechos de protesta o de violencia aislados y no como parte de problemas estructurales, no conduce a reformas que resuelvan temas de fondo, sino a buscar la forma de desactivar la violencia. Una visión inmediatista se encuentra arraigada tanto en el análisis de las causas de los conflictos como en las formas de procesarlos.

El presente estudio tiene cuatro fuentes: 1) la revisión normativa de leyes, decretos y reglamentos relacionados con la participación ciudadana en el sector minero, la gestión del territorio y las competencias sobre el sector en distintos niveles de gobierno; 2) la revisión de los informes de la Defensoría del Pueblo y de las tendencias de los conflictos sociales en el país durante el gobierno de García; 3) la realización de entrevistas en profundidad a quince funcionarios del Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio del Ambiente, la Defensoría del Pueblo, la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), y a representantes de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, de la Confederación Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI), así como a especialistas en el tema; 4) tres sesiones de trabajo -con quince participantes en cada una- en Ayacucho, Cajamarca y Puno con funcionarios regionales y representantes de organizaciones sobre gestión del territorio y expansión minera.

## Antecedentes

En el marco del proyecto "Gestión de conflictos, procesos regionales y gobernabilidad democrática en el contexto electoral y postelectoral peruano", ejecutado por nuestra institución con el apo-

yo del Open Society Institute (OSI), nos hemos propuesto elaborar un conjunto de recomendaciones para la gestión de los conflictos sociales vinculados al sector minero en el Perú. Como parte de las acciones para la elaboración del documento de recomendaciones, realizamos este breve estudio partiendo de dos constataciones: la primera, que la mayoría de investigaciones sobre los conflictos sociales se han enfocado en la relación entre las empresas y la población o en las estrategias de las organizaciones y de los movimientos sociales; la segunda, que, en general, tendemos a referirnos a las acciones del Estado –en particular, del sector minero–, como si respondiera a una misma lógica en todos los casos. Sin embargo, esto no necesariamente coincide con la realidad, ya que al interior del Estado existen posturas e intereses diversos.

En mayo de 2009, en una publicación local se discutía si los conflictos sociales eran concebidos en el Estado como "hechos que afectan la gobernabilidad" o, más bien, como inherentes a las dinámicas sociales; como consecuencia de ambas miradas habría, pues, tratamientos diferenciados. En el primer caso, estos estarían siendo asumidos como eventos aislados, y se desprende un tratamiento excepcional que hace que los canales y procedimientos institucionales no se refuerzan ni mejoren para asimilar la conflictividad y responder a las demandas sociales. La segunda mirada, lleva más bien a pensar en la necesidad de construir canales institucionales para procesar los conflictos y las diversas demandas existentes.<sup>1</sup>

Ese mismo año, un grupo de investigadores de diversas ONG, publicó un estudio sobre minería y conflicto social, donde sostienen que "más allá de la aparición o no de eventos de protesta, existe una conflictividad estructural que debe ser atendi-

da", y distinguen dos formas de respuesta del Estado: una, ante escenarios que no han llegado a la violencia –como audiencias, consultas, otros–; y otra, cuando ésta ya ha ocurrido –como las mesas de diálogo o comisiones ad-hoc-. Luego, concluyen que "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".<sup>2</sup> El estudio sugiere la importancia de reflexionar sobre cuál sería la explicación de esta aleatoriedad, porqué el diseño actual la permite, cuáles son estos vacíos estatales y cómo se vinculan con la gestión de conflictos.

El presente estudio surge como una necesidad de contar con insumos para comprender la lógica estatal en la gestión de conflictos sociales, centrándose en los relacionados a la expansión minera. Ciertamente, los conflictos vinculados a la gran minería son de diversa índole, más aun si distinguimos entre la fase de exploración y de explotación. Debido a nuestro trabajo institucional sobre la gestión territorial y los procesos de ordenamiento del territorio, trataremos de aquellos que hemos denominado *conflictos por el uso y ocupación del territorio y la gestión de recursos en contextos de gran minería* y corresponden concretamente a la fase previa a la explotación minera.

### Nuestra aproximación a los conflictos

Desde el Estado, el tratamiento dado a los conflictos corresponde a una visión del conflicto como el momento en que se genera alguna acción co-

1 DESCO. *Construyendo Democracia*, N. 15. Introducción. Mayo de 2009.

2 Jose De Echave, Alejandro Diez, Ludwig Huber, Bruno Revesz, Xavier Ricard Lanata y Martin Tanaka. *Minería y Conflicto Social*. Lima: IEP, CIPCA, CBC, CIES: 2009.

lectiva de protesta. Desde nuestro punto de vista, los conflictos por el uso y ocupación del territorio son procesos que se originan por la existencia de intereses y visiones distintas y/o contrapuestas sobre el territorio y sobre la sostenibilidad de los recursos; por tanto, entendemos que estos intereses distintos girarán en función de las formas de valorar y ocupar un territorio y de establecer reglas para el acceso y control de los recursos naturales.

Teniendo en cuenta ello, consideramos necesaria hacer explícita nuestra visión del territorio, al que entendemos como una construcción social que se asienta y define en un espacio físico y social. Las territorialidades –entendidas como discursos y narrativas con una dimensión territorial explícita<sup>3</sup> constituyen territorios (Damonte, 2009). Así, recogemos la idea –proveniente de la ecología política– de que los territorios son coproducidos por las estrategias y los intereses de distintos actores (empresas, entidades estatales, gobierno, movimientos sociales y otras organizaciones sociales), por la interacción entre lo económico y lo político, por la articulación entre procesos que operan a distintas escalas (global, nacional, local) y por la interacción entre estas estrategias y formas de ocupación con el medio ambiente (Bebbington, 2007, p. 35).<sup>4</sup>

Junto al concepto de territorio, el concepto de gobernanza, definido como el conjunto de reglas de juego –normas formales e informales que regulan las interacciones entre un conjunto de actores– que definirán la forma en que se deciden los usos, la distribución, acceso y control de un territorio y los recursos naturales, tiene un lugar importante en la comprensión de los conflictos sociales en tanto

éstos son también expresiones de las disputas sobre formas distintas de gobernanza (Bebbington, 2008).<sup>5</sup>

Desde nuestra perspectiva, los conflictos sobre ocupación y uso del territorio son procesos que pueden tener ciclos y momentos con intensidades y formas de expresión distintas, en donde interactúan actores del ámbito local, regional, nacional y global, con diferentes formas y posibilidades de ejercer poder. En este sentido, los conflictos sociales son parte de un contexto en el que se redefinen reglas de gobernanza que muchas veces se superponen o se imponen a las dinámicas locales, y donde las decisiones se toman desde fuera de esos territorios sin ser consultadas a las poblaciones que los habitan. Desde este enfoque, entendemos que al encontrarse en un territorio distintas visiones de desarrollo y de la sostenibilidad de los recursos naturales, los actores involucrados, desarrollarán estrategias para hacer valer sus visiones y prevalecer sus proyectos sobre los otros. En tal sentido, lejos de ser un simple episodio de crisis, el conflicto es un proceso con distintos momentos y expresiones, pudiendo llegar a situaciones de menor o mayor grado de violencia.

Desde el enfoque de conflictos propuesto, preferimos hablar de *gestión de conflictos* ya que ello involucra todo el proceso en el que estos se gestan. En la práctica, esto se inicia desde el momento en que la población toma conocimiento del otorgamiento de concesiones mineras.

De las entrevistas realizadas a funcionarios, así como de la revisión de diversas fuentes (declara-

---

3 Damonte, G. Territorialidades y territorios en comunidades aymaras de Perú y Bolivia. En: Argumentos: <http://www.pucp.edu.pe/ridei/pdfs/0902101.pdf> IEP, 2009.

4 Bebbington, Anthony (Ed.) *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas. Una ecología política de transformaciones territoriales*. Lima. 2007. CEPES, IEP.

5 Bebbington et all. Contienda y ambigüedad: minería y posibilidades de desarrollo. En: Debate Agrario (44) 31-63pp. CEPES, 2009.

ciones en prensa, artículos, estudios de caso y otros), se desprende que en varias de las instancias estatales, un conflicto es considerado como tal cuando ocurre un enfrentamiento abierto entre dos o más partes, que llega a episodios de alteración del orden público. A excepción de la Defensoría del Pueblo, que utiliza la categoría de "conflictos latentes", las instancias vinculadas al sector minero comparten la visión descrita y, como veremos más adelante, incluso realizan críticas a la Defensoría por "agrandar" el número de conflictos y considerar en su reporte, casos que "en realidad, no son conflictos".

Nuestra hipótesis es que esta visión resulta limitada para elaborar políticas y estrategias de prevención de conflictos sociales, ya que se limita a la posibilidad de anticipar crisis o hechos de violencia, mas no a una revisión de aquellos vacíos que impiden contar con canales institucionales para procesar las incertidumbres y expectativas de las poblaciones o para debatir y negociar posturas e intereses encontrados<sup>6</sup>.

### Contexto e importancia del tema

El crecimiento de la conflictividad social debilita las bases de la gobernabilidad democrática y tiende a polarizar el debate público. La manera en que se viene implementando las políticas del gobierno nacional en las distintas regiones del país, la falta de coordinación con los gobiernos subnacionales, la ausencia de mecanismos de consulta a las poblaciones locales, y la falta de transparencia sobre estas políticas, son un obstáculo para la afirmación de la democracia en nuestro país.

El proceso de descentralización se ha llevado a cabo con una serie de inconsistencias en su diseño e implementación. En algunos casos, los conflictos sociales guardan relación con estas deficiencias; tanto por procesos inacabados –como la demarcación territorial-, el fracaso de la regionalización, la superposición de competencias entre los niveles de gobierno, o por la falta de capacidades y recursos en los gobiernos sub-nacionales. Ello agrega un factor adicional al desorden existente en el manejo de los conflictos por parte del Estado.

Un ejemplo son las tensiones que se generan en los ámbitos sub-nacionales en casos de conflictos mineros, en donde las poblaciones locales plantean demandas al gobierno regional que no tiene competencia para resolverlas. Los gobiernos regionales, no son consultados ni informados por INGEMMET, Pro Inversión ni por el Ministerio de Energía y Minas (MINEM), instancias que continúan cumpliendo sus funciones en distintas fases de los proyectos mineros sin mantener canales de coordinación con estos.<sup>7</sup> De otro lado, los planes de ordenamiento territorial que, por mandato de Ley, deben elaborarse en los ámbitos subnacionales, son formulados sin que exista una política nacional de ordenamiento. Nos interesa, por tanto, identificar los principales vacíos y problemas del marco institucional que regula el acceso a los recursos naturales y de las políticas de inversión que se traducen en proyectos de extracción minera en los territorios rurales.

En un contexto donde se aplica una política de promoción de la inversión privada y ocupación de territorios para actividades extractivas y megaproyec-

6 Recomendaciones para la gestión estatal de los conflictos. Conflictos mineros por usos y ocupación del territorio. Asociación Servicios Educativos Rurales. Lima, 2011.

7 INGEMMET es el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico, tiene como funciones: otorgar títulos de concesiones mineras, administrar el Catastro Minero Nacional y el Derecho de Vigencia y Penalidad con transparencia y seguridad jurídica; administrar y difundir eficientemente la información geo científica del territorio nacional, a fin de promover la inversión, apoyar la planificación del desarrollo y contribuir en la búsqueda de una mejor calidad de vida para los peruanos. PRO INVERSIÓN es la agencia estatal encargada de la promoción de la inversión privada en el país.

tos, buena parte de los procesos de toma de decisiones sobre distribución y uso de recursos públicos, han sido retirados de la esfera estatal para ser transferidos a la esfera de la empresa privada. Un ejemplo de esta tendencia es la privatización de los Fideicomisos –ahora, Fondos Sociales- en donde el Estado ya no tiene participación.

Al haber optado el Estado por jugar, prioritariamente, el rol de promotor de las inversiones, dejando de lado su rol planificador, la gobernanza de los territorios se define cada vez más por arreglos entre actores privados, cuya relación con éste se da a través de organismos de carácter técnico.<sup>8</sup> En este contexto, conflictos cuyo origen se remonta a la falta de información, de mediación, y de intervención del Estado para garantizar el adecuado cumplimiento de mecanismos de participación y/o de consulta y por la falta de ordenamiento y planificación, son luego "enfrentados" por las mismas instancias estatales como reclamos generados por intereses "particulares".

Ante la falta de un procedimiento previo de información, debate y consulta, las empresas nego-

cian con las poblaciones locales y comunidades campesinas y nativas -si bien no en todos los casos- proponiendo criterios convenientes a sus necesidades financieras y operativas, fijando precios para las transacciones de tierra y utilizando instrumentos validados por ellas mismas -como fue el caso del Acuerdo Social entre la minera Anglo American y la comunidad campesina de Michiquillay en Cajamarca- sin que el Estado establezca criterios para éste u otro tipo de procesos.<sup>9</sup> No se trata, pues, de arreglos institucionales, sino de arreglos privados los que están definiendo, por ejemplo, la participación en la "ruta" de los proyectos mineros.

Consideramos que, de continuar en esta lógica, la tendencia hacia un crecimiento de los conflictos sociales se mantendrá<sup>10</sup>. Al mismo tiempo, encontramos un nivel de consenso entre los distintos actores sobre la escasa capacidad en el Estado, la empresa privada y la sociedad civil para responder ante escenarios de conflicto. Asimismo, existe consenso sobre la necesidad de desarrollar y/o mejorar los mecanismos institucionales y procedimientos para la gestión de los conflictos.

---

8 Bebbington et all. Op cit.

9 Burneo y Chaparro, *Más allá de lo local: procesos de negociación en contextos mineros. El caso de la comunidad campesina de Michiquillay*. En: «Revista Argumentos» (revista virtual) Año 3, N° 3. Lima. IEP.

10 Dado un contexto definido por arreglos institucionales previos con las empresas (como los contratos de estabilidad tributaria), convenios con gobiernos (como el Acuerdo Energético Perú- Brasil) o proyectos multilaterales de alcance continental (como IIRSA). A ello se suman los miles de millones de dólares proyectados para inversiones mineras en los próximos años.

# 1. Percepciones desde el Estado sobre los conflictos sociales vinculados a la gran minería

En la introducción adelantamos una descripción de la visión coyuntural que se tiene de los conflictos sociales en distintas instancias del Estado. En esta sección, entraremos más en detalle sobre este tema.

Un primer punto es que al interior de la burocracia estatal es posible identificar diferentes miradas y posturas entre los funcionarios en relación a la actividad minera y al funcionamiento del sector minero. Y es posible identificar tendencias. Una primera es la de aquellos funcionarios con una orientación claramente pro minera y con un vínculo fluido con las empresas, quienes se encuentran sobre todo en la Dirección General de Asuntos Mineros del MINEM, Pro Inversión e INGEMMET. Cabe indicar que una parte importante de estos proviene del sector privado y en muchas ocasiones luego de su paso por el Estado son contratados nuevamente por las empresas extractivas. Sin embargo, en el mismo MINEM habría que distinguir la existencia de posturas distintas; por ejemplo, en el caso de los funcionarios de la oficina de gestión social de este ministerio, sobre la que un miembro de su equipo señala: "Nos dicen que somos la ONG del Ministerio, así nos ven desde las direcciones..." (Funcionario de la oficina general de gestión social del MINEM). En esta área perciben que sus opiniones no son suficientemente consideradas y, por otro lado, se espera que ellos puedan "resolver los impases que puedan darse para que la inversión prospere".

Una segunda es la de aquellos funcionarios que provienen del partido de gobierno de turno; están alineados con su política, ocupan cargos en la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), como en la Oficina de gestión de conflictos sociales, y

en ocasiones se desempeñan ocupando cargos de confianza como asesores en los ministerios. Una tercera mirada la comparte un grupo de funcionarios más heterogéneo compuesto por técnicos cuya trayectoria ha estado vinculada a la gestión de recursos naturales y al sector ambiental. Éstos se encuentran en el Ministerio del Ambiente – MINAM (habiendo pertenecido antes al CONAM o a INRENA) y son quienes tienen una mayor preocupación por los impactos ambientales de los proyectos.

## 1.1. Los discursos sobre el conflicto

Entre los funcionarios es posible identificar al menos dos discursos sobre los conflictos y sus causas: el conspirativo y el auto-crítico. El discurso conspirativo -que corresponde la mayor parte del tiempo a los funcionarios de los primeros dos grupos-, considera que los conflictos se originan por la presencia de actores locales que tienen intereses particulares (económicos y políticos) o por "agentes externos" –como las ONG ambientalistas – que manipulan a la población.

*"Lamentablemente en la actualidad los conflictos se desarrollan porque hay gente que aprovecha un poco ese desconocimiento en orientarlos para ver lo negativo, y no lo positivo que puede generarle esa actividad bien llevada, bien fiscalizada".* (Funcionario de la Dirección General de Minería)

El discurso auto-crítico, asumido sobre todo por funcionarios que no están dentro del MINEM, atribuye la responsabilidad de los conflictos a la ineficiencia del Estado, para responder adecuadamente ante un conjunto de situaciones:



**Cuadro1: Funcionarios del Estado y visiones sobre causas de los conflictos\***

Funcionarios	Críticas a la acción del Estado	Conflicto a causa de terceros que manipulan a la población	Falta de información es un problema de las empresas responsables
MINEM - Dirección General de Minería, Ingemmet, Proinversión	No hacia el Ejecutivo. La Defensoría del Pueblo no siempre ayuda.	Sí, esta la razón central y estos actores están siempre presentes.	Esta es una razón fundamental de los conflictos: las empresas no informan bien.
MINEM - Oficina general de Gestión Social	Sí, en cierta medida: el MINEM debe fortalecerse; el sistema de alerta temprana de PCM no funciona bien.	Sí, esta es una razón importante para explicar los conflictos, pero no la única.	No solo deberían hacerlo las empresas.
PCM - Oficina de gestión de conflictos sociales	Sí, en cierta medida: el MINEM es ineficiente para algunos temas.	Siempre hay actores políticos presentes, pero hay otros factores que generan conflicto.	Es un problema del MINEM y de las empresas.
MINAM	Sí. Critican la ineficiencia del Estado, del MINEM, del MINAM mismo. Señalan los procedimientos administrativos como trabas, la lejanía con la población, y la falta de legitimidad como temas clave.	Este es solo uno de los problemas que explican el conflicto. El mismo Estado y las empresas también son responsables.	Es un problema del MINEM y de las empresas.
Gobiernos regionales	Critican las políticas nacionales, critican la forma de entregar concesiones mineras, critican la actuación del MINEM.	No es la razón central, aunque hay varios casos en los que sí se da. La razón central es la forma de imponer las cosas desde el gobierno nacional y la forma de actuar de las empresas.	Es una razón importante pero es el MINEM quien tienen mayor responsabilidad.

\* Fuente: entrevistas con funcionarios, seguimiento a conflictos en regiones, documentos revisados y talleres con funcionarios regionales. Elaboración propia.

*"Lo que encontramos es, si no es la totalidad, por lo menos en un altísimo porcentaje, que los conflictos nacen en el escritorio de los burócratas, de nosotros mismos. Somos creadores de conflictos... eficientes creadores de conflictos. [...] Por qué, porque en algún momento no se hizo un estudio claro del costo-beneficio de una decisión, se fueron saltando*

*instancias, saltando procedimientos, o en todo caso haciéndose los de la vista gorda, tapándose los ojos, y al final sale la norma, sale el proyecto, y el rebote es inmediato. [...] Entonces, el estado es un creador eficiente de conflictos y lo que hacemos es salir simplemente a apagar el incendio, hasta hoy"* (Funcionario del MINAM).

Una de las razones de esta situación se atribuye a la falta de coordinación dentro de las distintas instancias al interior del MINEM, donde los propios funcionarios reconocen que existen miradas diferentes dentro del mismo sector:

*"En el MINEM hay una oficina que debe ser eminentemente promotora de la inversión minera, que es la Dirección General de Minería (...) Dentro de ese mismo edificio hay otra oficina que tiene que estar viendo los temas de tipo ambiental; ambos mandatos, es muy difícil que conversen y sean armónicos"* (Funcionario del MINAM).

Observamos entonces la existencia de discursos distintos sobre las causas de los conflictos. Sin embargo, incluso quienes plantean la responsabilidad del mismo Estado, comparten la mirada coyuntural sobre éstos. Así, los funcionarios del primer grupo, perciben a los conflictos sociales como momentos de enfrentamiento entre partes con posiciones encontradas en torno a demandas concretas sobre algún proyecto minero. Dos ejemplos resultan útiles para ilustrar lo dicho. El primero, en la Oficina General de Gestión Social se nos comentó lo siguiente: *"En el caso de Tía María, teníamos desde el 2008 documentos donde diferentes actores expresaban su disconformidad con el proyecto, pero esto son solo cosas de oficio, se archivan las quejas y quedan ahí..."* (Entrevista a funcionario del MINEM). El segundo ejemplo nos lo da un funcionario de la Oficina de Conflictos Sociales de la PCM, que señaló que la Defensoría no contribuía con información adecuada ya que se presentaba un número de conflictos que no era tal, ya que contabilizaba los conflictos latentes, dando la idea que existían más conflictos de los que realmente hay.<sup>11</sup> Luego, señala sobre la prevención:

*"El conflicto nunca va a anunciar que se va a pronunciar o que se va a dar. Prevenir un conflicto implicaría, por ejemplo, que yo evite que los señores de la sociedad civil, en este caso por ejemplo, de Tía María, se reúnan. Se están reuniendo porque quieren lanzar un paro, o se están reuniendo porque quieren tomar la pista. Entonces si impido la reunión, sería una medida, ¿no es cierto? La otra sería de tratar previamente con ellos, pero para tratar previamente con ellos yo necesito saber antes si realmente existe el conflicto. [...] Entonces, por qué le llamo gestión de conflictos, pues porque primero necesariamente tiene que darse el conflicto."*

Como podemos ver, la idea de prevención está asociada con la posibilidad de evitar una acción de protesta. Esta noción de prevención referida al conflicto mismo visto como un hecho aislado, hace imposible que las estrategias de prevención consideren formas de llegar a consensos, por ejemplo, sobre el ordenamiento del territorio o sobre la ejecución de algún proyecto extractivo.

Desde nuestra perspectiva, esta forma de entender la prevención misma, impide ampliar el espectro de temas y estrategias que ella podría implicar, porque restringe la prevención a impedir el estallido de una crisis más no permite contribuir a que los conflictos sean canalizados por vías institucionales, sin necesidad de llegar a la protesta o a la violencia. Para cambiar esta forma de "prevenir" conflictos, habría que cambiar la noción que los funcionarios tienen de lo que son los conflictos.

## 1.2. El problema de la información

Al mismo tiempo, encontramos otro discurso bastante extendido entre los funcionarios: los conflictos mineros se generan fundamentalmente por

<sup>11</sup> «Hay que pedirle a la Defensoría del Pueblo que sincere su información, porque ellos dicen que de esos 255 conflictos (del mes de marzo), 165 están activos. Que quiere decir, que realmente hay 165 conflictos sociales. Comparados con los 134 (que contabilizó la PCM para el mismo mes), van por ahí. [...] El problema es creamos una sensación de ingobernabilidad y alimentamos las expectativas anti sistema. Entonces, hablemos nomás de los activos.» (Funcionario de la Oficina General de Gestión Social de PCM en el 2010).

un problema de inadecuada transmisión de información. De acuerdo a esta visión, a mejor información menos conflictos. Este tema tiene varias aristas. Desde un punto de vista, todo se debería la existencia de grupos que desinforman y manipulan a las poblaciones locales con falsos argumentos sobre los impactos reales de los proyectos. Desde otro punto de vista, minoritario, se considera que la falta de información es un problema generado por las empresas que no han "*hecho debidamente su tarea*"<sup>12</sup>. Mientras que del lado de las empresas, quienes deben hacer una mejor labor de información son las instancias estatales.

Para el Estado, el tema de la información es un factor clave. Sin embargo, cuando en el MINEM ha contado con información de primera mano sobre la gestación un conflicto, no ha sido utilizada para desarrollar una estrategia preventiva ni generar espacios de diálogo para canalizar las demandas, resolver las dudas o discutir posibles acuerdos con las poblaciones, sino que la información queda simplemente archivada. Cuando el conflicto llega al punto del estallido, será mucho más difícil lograr acuerdos o consensos porque las posturas se han radicalizado.

Existe un problema real derivado de los procedimientos y reglamentos internos que determinan una ruta de acción específica de la cual los funcionarios no pueden desviarse bajo pena de sanción administrativa. Este es un factor adicional que influye para que funcionarios que tienen pistas sobre lo que puede ocurrir si el caso no se atiende, prefieran dejarlas pasar para evitarse problemas formales en el ministerio.

En el caso de la oficina de prevención de conflictos de la PCM, el personal en la etapa de "prevención", sólo se limita a centralizar, ordenar y procesar la información que recibe de distintas fuentes. Pero no realiza análisis a profundidad de la misma, ni la contextualiza en el escenario de la política local, tampoco establece relaciones entre hechos en una línea de tiempo y ni propone posibles escenarios. Esta es una deficiencia fundamental en el trabajo de dicha Oficina que tiene información acumulada que utiliza solamente para la elaboración de informes descriptivos, que difícilmente pueden contribuir a una estrategia política de intervención de la PCM en un conflicto.

### 1.3. Los enfoques en el tratamiento de los conflictos

Estas deficiencias también guardan relación con la manera en la que la PCM ha enfrentado los conflictos en los últimos cinco años, la cual ha variado en función de la estrategia de cada primer ministro. Cada "estilo" ha generado referentes distintos que no han permitido la construcción de una política pública ni facilitan la construcción de una institucionalidad para el tratamiento de conflictos. Tampoco se logra fortalecer la institucionalidad pública ya que las acciones de prevención y resolución de conflictos finalmente son superadas por las decisiones políticas que toma el gobierno nacional en una negociación entre altas esferas de la Presidencia de la República, el Consejo de Ministros y los sectores más influyentes como el MINEM y el MEF.

---

12 Tomado de entrevista al director general de minería del MINEM.

**Cuadro 2: Percepciones sobre el enfoque del tratamiento de conflictos de la PCM durante el gobierno de Alan García (2006-2010)\***

<p><b>Jorge del Castillo</b> (julio 2006-octubre 2008)</p>	<p>Manejo centralizado de los conflictos a través de la Oficina de Conflictos de la PCM. Rol de "bombero", firmando actas e instalando personalmente mesas de diálogo. A pesar de que se reconoce su habilidad como negociador y la resolución de conflictos importantes, muchos de los acuerdos de las mesas no trascendieron y las actas firmadas son un pasivo que el Estado y las empresas arrastran hasta hoy.</p>
<p><b>Yehude Simon</b> (octubre 2008-julio 2009)</p>	<p>Manejo "personalista" de los conflictos. Negativa a continuar con las mesas de diálogo instaladas en la gestión anterior. Poco uso de los canales institucionales.</p>
<p><b>Javier Velásquez Quesquén</b> (julio 2009-septiembre 2010)</p>	<p>Rediseño de estrategia estatal. Distribuye los conflictos, descargando el trabajo en los ministerios con la llamada "sectorialización de los conflictos" y la (supuesta) creación de unidades de conflicto al interior de cada sector. En caso de conflictos "graves" interviene directamente la PCM.</p>

Fuente: Entrevistas realizadas a funcionarios del MEM y la PCM y revisión de declaraciones públicas.

\* Las siguientes gestiones siguieron el esquema de Velásquez Quesquén.

## 2. Principales problemas identificados como causas de los conflictos mineros por uso y ocupación del territorio

### 2.1. La falta de información en el otorgamiento de concesiones mineras

Cuando INGEMMET otorga una concesión minera a una empresa, ésta publica un aviso en el diario El Peruano y en uno de circulación local, como medio de información a la población. En la práctica, la población que vive en la zona de la concesión –rural en la gran mayoría de los casos– no accede a la prensa escrita. Tampoco se acostumbra revisar las normas legales de los diarios. Por estas razones, éste mecanismo no es adecuado ni suficiente para transmitir información sobre las concesiones mineras a la población del ámbito involucrado.

Muchas veces, la población y las autoridades locales toman conocimiento de la existencia de una concesión cuando personal de la empresa llega a la zona del proyecto para iniciar las actividades de exploración, lo que provoca malestar y sorpresa. Ello genera, además, una percepción de engaño y falta de consideración de parte del Estado así como de la empresa, aunque ésta última no sea la responsable de implementar mecanismos adecuados de información anteriores a su llegada.

Existe consenso entre actores estatales como empresariales respecto de que es necesario brindar mayor información a la población sobre el otorgamiento de las concesiones mineras; no hay acuerdo, sin embargo, respecto de quién debe asumir esta responsabilidad. Para un vocero del

gremio empresarial del sector, esta es una responsabilidad que corresponde al Estado.

*"A las empresas no les conviene llegar a una zona en que la gente no tiene ni idea que hay mineral. El Estado, si dice que los recursos del subsuelo le pertenecen, debería hacer una labor de comunicación antes de la llegada de ninguna empresa (...) Una concesión no es barata, pero las empresas pagarían mucho mejor una concesión que venga socialmente aprobada, saneada." (Representante de la SNMPE).*

Del lado del gobierno nacional, la Dirección General de Minería del MINEM también afirma que es importante brindar información a las poblaciones antes de que las empresas lleguen a la zona, sobre todo en lo que se refiere a que la existencia de una concesión no significa que se realizará automáticamente actividad minera, y que para que se inicie la exploración y la explotación, es necesario presentar y aprobar estudios ambientales así como contar con el permiso de los propietarios del suelo.<sup>13</sup> Al respecto en el MINEM se considera que esta labor debería ser asumida por los gobiernos regionales y las empresas.

*"El Gobierno Regional tiene la obligación de saber qué concesiones se otorgan y la misma dirección les envía los planos de catastro minero cuando lo solicitan (...) así puede comunicar a la población a través de las autori-*

13 Sin embargo, hay casos como el del Proyecto La Zanja en Cajamarca, en el que las tierras en las que se realizaba actividades de exploración habían sido compradas por la empresa; y quienes se oponían eran pobladores de otras zonas del distrito que consideraban que iban a ser afectados por la actividad minera. Este punto nos remite al complejo problema de los criterios que definen las áreas de influencia directa.

*dades provinciales o distritales sobre cómo van las concesiones mineras. La concesión debe ser parte de la información*" (Director de la Dirección General de Minería - MINEM).

Por su parte, los funcionarios de las gerencias de recursos naturales de los gobiernos regionales afirman que no son informados sobre el otorgamiento de concesiones que realiza INGEMMET y que muchas veces se enteran a través de autoridades o funcionarios municipales que no llegan a comprender la ubicación física de las concesiones. Ello se debe a que esta información se publica haciendo referencia únicamente a las coordenadas UTM (*Universal Transversal Mercator*), sin considerar información geográfica adicional mínima que les permita identificar el ámbito de su jurisdicción con relación al área concesionada. A ello se agrega que los gobiernos locales y organizaciones sociales argumentan que la manera en que INGEMMET publica la información no es amigable y resulta poco comprensible para ellos.

Especialistas en el tema están de acuerdo en que lo mejor es que la población cuente con información antes de que cualquier empresa ingrese a un territorio a realizar estudios; sin embargo, a diferencia de las razones que esgrimen los funcionarios, no se trataría de aplicar un mecanismo de información como puede ser un taller o audiencia pública, sino de promover un debate entre Estado y sociedad respecto de los usos de un territorio en particular. El Estado es quien debería promover este debate con la ciudadanía, y no como sucede en el proceso de participación ciudadana durante la elaboración del EIA, en el cual son las empresas quienes informan y el MINEM desempeña un rol secundario.

## **2.2. Inadecuada transmisión de información sobre el proyecto minero y su utilización**

Otro tema que se percibe como causa de los conflictos es la "inadecuada" información que las

empresas mineras dan a la población: *"El conflicto social a veces se genera por una mala información o una deficiente información de las empresas hacia las comunidades"* (Director General de Minería). Desde el MINEM y la PCM, se señala que el problema es que la empresa no ha logrado transmitir con claridad la información sobre dónde y cómo se desarrollaría la actividad, qué recursos requiere el proyecto, los beneficios que traería, ni sobre la tecnología con la que cuenta y cómo se plantea evitar la contaminación. De otro lado se señala que, en varios casos, este problema es aprovechado por grupos con agendas propias que buscan manipular a las poblaciones directamente involucradas.

Los funcionarios del MINEM y otras instancias estatales otorgan un gran peso al tema de la información, y es a partir de esta visión que otros temas en cuestión pierden fuerza en el análisis de los factores que explican el conflicto, y no son incluidos como parte de una estrategia de prevención. Así, se asume que si la población tuviese la información adecuada, no tendría razones para estar en desacuerdo con esta actividad. No se concibe que pueda haber otras posturas frente a la minería o que los pobladores –en su gran mayoría campesinos o productores agropecuarios– no la consideren como una actividad viable. Ideas de este tipo simplemente no son consideradas como posibilidad. Tampoco se cuestiona que los mecanismos de participación ciudadana sean limitados y poco eficientes, lo que impide una real participación y genera mayor descontento.

Lo anterior constituye un problema para el análisis y el desarrollo de estrategias de prevención de los conflictos sobre todo cuando se actúa en contextos donde la población no está convencida de que la actividad minera a tajo abierto sea una opción viable. Diversos casos nos permiten ver que la entrada de un proyecto minero sin una discusión sobre sus posibles consecuencias –pérdida de acceso a recursos como el agua y la tierra, de los que depende, en buena cuenta, su economía familiar– es vista como una imposición.

Un ejemplo claro es el caso del conflicto sobre el proyecto Río Blanco en Huancabamba –rechazado por el 95% de votación en la consulta vecinal del 2006–, donde muchos pobladores afirman que el gobierno nacional decide de manera vertical que va a haber minería en sus tierras porque "no nos respeta", porque "el gobierno nos califica de pobres"; "cree que deberíamos aceptar cualquier propuesta aunque se cambie nuestra vida"<sup>14</sup>.

Sin embargo, este tipo de situaciones no entra en el análisis de conflictos sobre usos de territorio en las instancias estatales con competencias para tratar estos temas. Así, no se discute sobre la necesidad de contar con instancias estatales que permitan procesar visiones e intereses distintos sobre los usos del territorio. Y en las ocasiones en que tales preocupaciones son tomadas en cuenta, se tiende a interpretar que son posturas producto de la manipulación e influencia de "agentes externos" o de líderes locales.

De otro lado, aunque algunos funcionarios estatales refieren que los mecanismos de transmisión de la información de las empresas son inadecuados, no se considera la posibilidad que pueda existir un manejo arbitrario de la información que se presenta a la población de las áreas de influencia directa identificadas por la empresa. Un ejemplo de ello, es el caso de la ex minera Majaz (luego consorcio Zijin) con el proyecto Río Blanco en la frontera norte del país, donde el primer equipo de relaciones comunitarias de la empresa, manejó varias versiones sobre la forma en que se trasladaría el mineral hacia la costa, así como sobre la utilización de las aguas del río Quiroz que irriga gran parte del Alto Piura.<sup>15</sup>

### 2.3. Ineficiente organización del Estado en territorios rurales y acceso a servicios públicos

Otro aspecto importante a considerar en el desarrollo de los conflictos vinculados a la actividad minera en fase de exploración son las demandas que tienen las poblaciones locales por un mejor acceso a los servicios públicos. Este es un problema planteado por el sector privado, ya que las deficiencias estatales repercuten en la forma en que se establece la relación entre empresa y población local, que se ve mediada, básicamente, por una demanda de servicios.

*"Cuando las empresas llegan a una zona para comunicar lo que quiere hacer, o cuando las consultoras van para hacer los estudios de impacto, se encuentran con demandas de salud, colegios, o incluso problemas de demarcación, que son problemas que tiene que atender el Estado. Entonces, la empresa siente que la cargan con culpas o reclamos que debería responder el Estado. (...) El espíritu de estos reglamentos (de participación) es ver qué más puede hacer la empresa, y el Estado no mira hacia dentro (...); hay una cosa muy clara, la población también quiere la presencia del Estado, y eso no sale en ningún reglamento" (Representante de la SNMPE).*

Así, en las negociaciones para aceptar un proyecto, uno de los temas de agenda incluye una serie de demandas relacionadas con carencias de la población: acceso a servicios de educación, salud, infraestructura como electrificación, carreteras o agua potable. Es decir, necesidades

14 Fragmentos de testimonios de comuneros de la comunidad campesina Segunda y Cajas (Huancabamba). Fuente: entrevistas realizadas para el Programa de investigación «Territorios, conflictos y desarrollo en los Andes». Universidad de Manchester UK- CEPES 2007-2009 (Base de datos interna, Intranet CEPES).

15 Entrevistas para el estudio de caso sobre el conflicto de Río Blanco en la Frontera Norte. Programa de investigación «Territorio, conflictos y desarrollo en los Andes» CEPES-Universidad de Manchester UK, 2007-2009 (Base de datos interna, Intranet CEPES).

de la población cuya atención corresponde al Estado. Esto genera un nuevo tipo de conflicto y distorsiona la relación entre la comunidad y la empresa, que se ve frente a una larga lista de demandas que dificulta plantear otro tipo de proyectos.

Otro tema importante es la demarcación territorial, que no debe confundirse con el ordenamiento del territorio. La demarcación territorial está ligada a los procesos limítrofes y a la división político-administrativa del territorio nacional, y es un proceso inacabado. Si bien existe una Oficina de Demarcación Territorial en la PCM, ésta debe avanzar con la tarea de demarcación en el país, promoviendo procesos de demarcación con los gobiernos regionales y locales, brindándoles asistencia técnica, así como herramientas para resolver las controversias limítrofes que constituyen potenciales conflictos. En no pocos casos, la falta de demarcación territorial se encuentra a la base de un conflicto relacionado con la actividad minera. Ocurren casos de ausencia de demarcación o con controversias territoriales irresueltas, como los de Ayacucho (Huallhua y Huancuti, en los límites de las provincias de Páucar de Sara Sara y Parinacocha) o Puno (conflicto entre Ituata y Ayapata en la provincia de Carabaya), que tienen años pero que se activan frente a la expectativa generada por algún proyecto minero y los beneficios de las futuras rentas generadas por dicha actividad extractiva.

La tendencia en distintos ámbitos rurales es hacia la fragmentación territorial: centros poblados que quieren ser distrito, comunidades que quieren ser centro poblado, anexos comunales que quieren ser comunidad o centro poblado. Además, se trata de un proceso bastante desordenado en el que las municipalidades y los gobiernos regionales no cuentan con las capacidades ni la asistencia adecuada del Ejecutivo para implementar los procesos de resolución de controversias limítrofes requeridos para la demarcación territorial. Este tema, por tanto, resulta importante para comprender el desarrollo y origen de algunos de los conflictos

vinculados a un proyecto minero, en el que intervienen, también, otros factores: en el caso de las comunidades ayacuchanas señaladas arriba, por ejemplo, la falta de un saneamiento de la propiedad por parte de las entidades competentes del Estado –antes del Programa de Titulación de Tierras (PETT) y ahora de Cofopri-, se convierte en un factor que complejiza las relaciones entre comunidades locales en un contexto de expansión minera.

#### 2.4. Inadecuada implementación de mecanismos de participación ciudadana en el sector minero

Este es uno de los puntos más controversiales y donde se hallan opiniones diversas. Por ejemplo, para el jefe de la Dirección General de Minería del MINEM, existen suficientes mecanismos de participación en los reglamentos del sector; el problema reside en que éstos no se aplican bien y ello, en parte, porque la empresa responsable no habría hecho bien su tarea de información, por lo que cuando se llega a la Audiencia Pública, hay descontento y desinformación en la población.

*"Cuando hay un conflicto social, a veces se genera por una mala información o una deficiente información de las empresas hacia las comunidades (...). La empresa tiene que hacer la mayor cantidad de talleres, más de lo que pide la ley, de manera que cuando llegue la audiencia se apruebe positivamente. Pero a veces no se hace lo suficiente de manera que cuando llega la audiencia, la reacción de la población es negativa por el desconocimiento del proyecto, o porque hay personas ya con una idea preconcebida de no a la minería que les inculcan eso. Entonces, llegan con una visión negativa, porque no les supieron explicar (la empresa) la parte positiva con el debido tiempo y la amplitud*



*necesaria. Debe haber una mayor comunicación, porque el problema es con la información y comunicación.*" (Funcionario de la Dirección General de Minería del MINEM)

A diferencia de lo señalado por dicho funcionario, para varios especialistas en el tema, el problema no es solo un asunto de información. Lo que sucede es que si bien la normativa existente presenta un listado de "mecanismos de participación", en la práctica estos son mecanismos informativos: talleres, visitas a la zona del proyecto, spots radiales, y otros. Por su parte, para representantes de algunas de las organizaciones, como la CONACAMI, no existe participación alguna sino que *"se trata de mecanismos de información donde ni siquiera existen las condiciones para un diálogo horizontal"*. (Dirigente de CONACAMI)

No existe acuerdo sobre este punto; sin embargo, es posible encontrar algunas coincidencias. La primera, es que los mecanismos actuales no son suficientes para evitar la generación de conflictos sociales; la segunda, es que no hay acuerdo sobre el nivel de responsabilidad del Estado y de las empresas con relación a su implementación (a pesar de la reglamentación); y una tercera, es que las poblaciones locales en muchas ocasiones se sienten insatisfechas con los espacios existentes. Sobre este último punto, hay consenso sobre el descontento de las poblaciones involucradas, en relación al tema de la participación en la fase previa a la explotación de los proyectos mineros.

En parte, lo anterior tiene que ver con que en toda la ruta previa a la presentación del EIA en la Audiencia Pública, los mecanismos implementados – talleres informativos – no logran generar un diálogo con la población y no constituyen espacios previos de debate sobre la viabilidad de un proyecto minero, sus beneficios, impactos y riesgos, sino que son espacios donde la empresa transmite información a la población, básica-

mente, sobre aspectos técnicos. Este es un tema central al que volveremos más adelante cuando abordemos el caso de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA).

## 2.5. Pasivos ambientales, efectos sociales

Los pasivos ambientales dejados por la actividad minera en muchos lugares del país, son un problema que genera consecuencias en el presente. Si bien, en la mayoría de casos, estos pasivos datan de varias décadas atrás, el que no se hayan remediado genera una imagen permanente de los daños que la minería puede ocasionar al medio ambiente. Y sobre todo, le recuerda a la población que ni las empresas ni el Estado cumplieron con remediar esta grave situación. Este último punto es importante, como reconoce incluso la Dirección General de Minería *"Hay un pasivo ambiental muy grande que ha dejado la minería de los noventa para atrás"*. (Director de la Dirección General de Minería - MINEM).

En las zonas donde existen pasivos ambientales, se genera en los pobladores una desconfianza frente a las promesas de las nuevas empresas sobre sus estándares ambientales, sobre la capacidad del Estado para fiscalizar el cumplimiento de los mismos, así como su capacidad de intervenir frente a eventuales accidentes ambientales, como señala un funcionario del sector: *"Será difícil que la población crea en los beneficios de la nueva minería cuando el Estado no ha sido capaz de remediar los pasivos que dejó la vieja minería"* (Funcionario del MINEM).

Cuando se inicia la exploración para un nuevo proyecto, este tema se activa en la memoria de los pobladores locales y es un criterio de valoración. La responsabilidad sobre quién debería remediar los pasivos ambientales no es clara y ello contribuye a generar desconfianza e incertidumbre porque la población no sabe a quién recurrir.

La legislación nacional prescribe que el Estado asume los pasivos cuyos causantes no están identificados, mientras en los casos en que los responsables están identificados, son ellos quienes deben remediarlos de acuerdo a su Plan de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA). Pero en la práctica no se cumple la ley y para

ello basta constatar que la mayoría de los 5,551 pasivos ambientales identificados por el MINEM no son asumidos ni por el Estado ni por el sector privado; el dato basta para ilustrar cómo la existencia de la normativa no es suficiente cuando no hay capacidad de sanción ni voluntad política para resolver el problema<sup>16</sup>. Este vacío es perjudicial en un escenario ya caracterizado por un alto nivel de incertidumbre, en el que no se cuenta con elementos claros en base a los cuales iniciar un debate sobre la viabilidad de un proyecto minero.

---

16 Ver listado de pasivos ambientales del MINEM a marzo de 2010 en [www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/LEGISLACION/2010/MARZO/Pasivos\\_Mineros\\_04032010.pdf](http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/LEGISLACION/2010/MARZO/Pasivos_Mineros_04032010.pdf)

### 3. El Estudio de Impacto Ambiental y la participación ciudadana en el sector minero

Dentro de la ruta de los proyectos mineros, la formulación del Estudio de Impacto Social (EIA) es el proceso en el que se establecen la mayor parte de mecanismos de participación ciudadana, y en éste la Audiencia Pública de presentación del EIA constituye el momento culminante. Por ello, este espacio se ha convertido en un punto de inflexión en muchos conflictos, de tal forma que el acto de presentación de un documento técnico, se transforma en un espacio político clave en el desarrollo del conflicto.

#### 3.1. El Estudio de impacto ambiental y su naturaleza de instrumento técnico

El Estudio de Impacto Ambiental (EIA) es un instrumento de gestión ambiental que se define como "un procedimiento jurídico-administrativo de recogida de información, análisis y predicción destinado a anticipar, corregir y prevenir los posibles efectos directos e indirectos que la ejecución de una determinada obra o proyecto causa sobre el medio ambiente."<sup>17</sup>

El MINEM, desde el subsector minero, define el propósito del EIA como: "establecer las condiciones ambientales existentes, dentro y en el ámbito de influencia del proyecto, para evaluar los posibles impactos que puedan ser ocasionados por el proyecto e identificar las medidas de mitigación que serán necesarias para eliminar o minimizar los impactos a niveles aceptables".<sup>18</sup> Luego, se agregó el componente social, por lo que algunos

funcionarios consideran que hace falta trabajar este aspecto en los EIA, señalando que se encuentra poco desarrollado, tanto en los términos de referencia para su elaboración como en los estudios presentados al MINEM:

*"Los EIA cumplen su objetivo para los temas de manejo de los impactos ambientales ligados a la actividad (...), pero en el tema social, en el que estamos más inmersos nosotros, como oficina ya hemos manifestado nuestra posición: los planes de relaciones comunitarias de los EIA, empezando por la línea base, no reflejan la realidad; en los planes de relaciones comunitarias, las medidas de mitigación social están plasmadas en actividades que están disgregadas, que no tienen relación con el plan de manejo ambiental, que son líricas en algunos casos -como cuando señalan "vamos a apoyar en educación" y no se especifican proyectos, cronogramas, presupuestos-; sin estas herramientas y sin indicadores sociales las entidades fiscalizadoras no pueden fiscalizar bien los temas sociales considerados en el EIA" (Funcionario del MINEM).*

De otra parte, existen discrepancias respecto de quién debería elaborar los EIA para garantizar la calidad e imparcialidad de los estudios. Hay quienes opinan que el MINAM debería tener una intervención mayor en el proceso de formulación y aprobación de los EIA; otros, que es esta entidad quien debería aprobarlos.

17 Tomado de <http://www.geoscopio.org/medioambiente/temas/eia/eia.php>

18 <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/DGAAM/guias/gelaboestuimpacambi.pdf>

Desde otra postura, el gremio minero sostiene que en realidad, para gozar de legitimidad, no es relevante quién haya realizado o aprobado el estudio sino la legitimidad con la que cuentan las empresas y el Estado frente a la población.

*"El EIA es un instrumento importado y que funciona en sociedades donde el Estado tiene fuerza, donde no hay falta de confianza en éste. Que la empresa esté en una lista del ministerio, o que sea la empresa o el estado el que pague a la empresa consultora, eso no asegura nada. Una empresa sería lo que quiere es que su EIA tenga peso técnico importante para que el Estado lo apruebe. Qué entidad estatal aprueba los EIA tampoco significa una diferencia. Las reglas y los estándares son los mismos en todo el Estado, así que por ahí no va el problema. La idea es que el EIA sea más legítimo en tanto la población crea que el Estado no va a aprobar cosas que estén mal y que se va a asegurar que se cumpla su contenido; para ello hace falta que se haya ganado previamente la confianza de la población; que la comunidad sepa que hay un funcionario que si no hace bien su trabajo va a ir preso, y que sepa que van a velar por su bien estar..."* (Vocero de la SNMPE).

Esta larga cita nos plantea dos temas importantes con relación al EIA y al proceso de participación durante la fase de exploración. Primero, que el EIA es un instrumento técnico con un fin definido que no puede reemplazar otro tipo de instrumentos –como podría ser una Evaluación Ambiental Estratégica–. Segundo, que hay un asunto que trasciende estos instrumentos: el tipo de relación entre el Estado y la ciudadanía.

En realidad, en casos donde existe una institucionalidad ambiental fuerte y planificación territorial, el EIA

es uno de varios instrumentos orientados a regular las inversiones; además, se cuenta con políticas e instrumentos que orientan dónde es factible y dónde no hacer minería, o definen qué zonas del territorio se consideran excluidas para esta actividad.

En el Perú, ante el poco desarrollo de la institucionalidad ambiental, la elaboración y aprobación del EIA se ha convertido en un momento definitivo dentro de la ruta de un proyecto minero: dado que no ha habido un debate anterior entre Estado y población ni existe un ordenamiento o planificación previos, este es el único espacio donde la población del ámbito de influencia directa puede plantear sus dudas o desacuerdos con el proyecto.<sup>19</sup> Como señala un especialista en la materia:

*"Sin EIAs más rigurosos y mejor articulados, y otros instrumentos como Evaluaciones Ambientales Estratégicas que permitan medir impactos acumulativos e impactos sobre un ecosistema, análisis costo beneficio de los proyectos, si un ordenamiento territorial, etcétera, la pregunta debería ser: ¿qué instrumentos tenemos en el país para decidir qué proyectos son necesarios para el interés nacional y cuáles no? Actualmente, pareciera que la viabilidad de un proyecto la decide el EIA, lo que es obviamente un despropósito. Entonces, hay un enorme vacío en los instrumentos para decidir si un proyecto es de interés nacional, además de cuál es el balance costo-beneficio real de cada proyecto."* (Especialista en sector minero, ONG CooperAcción).

En el mismo sentido va la afirmación de otros especialistas en gestión ambiental, que señalan que instrumentos como el EIA surgen en sociedades donde ya no está en cuestión si en un lugar se puede o no hacer minería, porque ello ha sido previamente definido por otros instrumentos de gestión del territorio, lo que no ocurre en el caso peruano.

19 Si bien los proyectos mineros deben contar con aprobación de otras entidades del Estado como la Autoridad Nacional del Agua, por ejemplo, esto es parte de un proceso técnicos-administrativo en el que la población no tiene rol alguno.

*"Se está discutiendo técnicamente un tema que no tiene que ser definido técnicamente sino que necesita de procesos políticos. No es que el EIA sea malo en sí, sino que se le está exigiendo cosas para la que no fue pensado"* (Adjunto de Servicios Públicos, Medio Ambiente y Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo).

Vemos entonces que el problema sobre los alcances del EIA no se limita a la calidad de sus contenidos y a qué instancia los aprueba, sino que expresa la aún débil institucionalidad ambiental del país. Desde una perspectiva más amplia, este problema pone de manifiesto que asuntos que deberían depender de una política pública y ser manejados por el Estado, son reemplazados por micro-acuerdos entre empresas y comunidades, que buscan facilitar la explotación de un yacimiento minero. En este camino, el EIA debería ser un paso más, pero la falta de una institucionalidad que permita generar consensos previos entre Estado y la población sobre temas que no se restrinjan a la consistencia técnica del proyecto, genera una mayor presión sobre el instrumento.

A este respecto, cabe señalar que diferentes gobiernos regionales vienen exigiendo una mayor participación en la revisión de los EIA. Si bien no proponen la transferencia de la función de aprobación de este instrumento, sí consideran que deberían tener acceso oportuno a los EIA que se presenten y tener la facultad de emitir opinión. Esta opinión, por norma, debería ser tomada en cuenta en la evaluación realizada por el MINEM. Asimismo, se plantea que el gobierno regional debería tener facultad para solicitar en algunos casos que el EIA sea evaluado por una instancia especializada del MINAM.

### **3.2. Sobre la participación ciudadana y la Audiencia Pública**

Dado que el EIA busca la participación en función de un asunto técnico, no está diseñado para

generar un debate sobre uso del territorio, ni sobre las reglas para el acceso a los recursos como el agua y la tierra. Además, a pesar de que en la normativa del sector se considera como un espacio participativo, no facilita el diálogo.

*"la Audiencia pública, se convierte en un gran embudo que recoge muchas observaciones de distinto tipo y son filtradas para entrar al sistema. No es un sistema deliberativo, sino informativo y de recolección de opiniones"*. (Adjunto de Servicios Públicos, Medio Ambiente y Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo)

Son varios los mecanismos de participación contemplados por el reglamento de participación en el sector minero, que deben ser implementados durante el proceso de aprobación del EIA. Las empresas determinan cuáles de estos serán los que utilizarán para brindar información sobre el proyecto y en base a ello elaboran un plan de participación ciudadana, que el MINEM debe aprobar. La convocatoria para la participación en estos espacios, depende de la estrategia de cada empresa, de sus mapas de actores y de las poblaciones identificadas dentro del ámbito de influencia directa del proyecto minero.

Algunas empresas se preocupan por lograr un mejor acercamiento a la población y dialogan con las organizaciones incluso de nivel provincial o regional. Otras, por su parte, hacen lo mínimo y se limitan al ámbito local; incluso definen los lugares (anexos, caseríos o centros poblados) donde realizar los talleres informativos para colocar el "check" en el EIA, aunque muchas veces los talleres tengan limitada convocatoria y se efectúen solo en lugares donde tienen mejores relaciones con la comunidad y menos cuestionamientos.

Los talleres consisten básicamente en una exposición de aspectos generales del proyecto y de los beneficios que éste traerá. En esta gama de situaciones, la Audiencia Pública cumple un rol central ya que en ella se concentran expecta-

tivas, disgustos, dudas y temores, que no han encontrado canales previos para ser debatidos adecuadamente con la información necesaria.

En ese sentido, la presentación del EIA no es el punto culminante de un proceso de diálogo en el que ya se ha llegado a acuerdos previos y ha contado con la intervención del Estado; sino que termina siendo uno de los pocos espacios (el único en algunos casos) para discutir sobre el proyecto. Esto genera que la Audiencia pueda convertirse en un momento de alta conflictividad: varios conflictos han estallado en el momento a la Audiencia, mientras otros se han activado para impedir su realización, ya que se percibe como un paso definitivo para el futuro del territorio en cuestión.

Todo ello ocurre porque existe la percepción de que luego de la Audiencia, la posibilidad de debatir o cuestionar el proyecto será mucho menor. Además, para diferentes actores provinciales y regionales que no son parte del ámbito de influencia directa definido por la empresa, pero que están interesados en el debate sobre el desarrollo regional, es la oportunidad de plantear sus puntos de vista sobre el proyecto.

De otra parte, hay que tener en cuenta que la Audiencia significa cosas diferentes para los distintos actores: para la empresa, es una presentación formal del EIA y por tanto utilizarán un lenguaje técnico; para el Estado es un requisito que la empresa debe cumplir dentro de los procedimientos establecidos; para las poblaciones locales es el espacio donde se intenta resolver dudas, expresar desacuerdos y plantear demandas.

Las empresas y las organizaciones sociales coinciden en que el Estado es un actor pasivo en este proceso, que está presente pero tiene una intervención mínima y no facilita ni promueve el debate: *"es clásico, el Estado no ha estado presente en todo el proceso, luego llega el representante del ministerio a la Audiencia y se sienta a apuntar, como si con él no fuera la cosa."* (Dirigente de CONACAMI).

Muchas veces son los consultores privados contratados por las empresas quienes presentan el EIA con un lenguaje técnico y poco comprensible para la población. Es interesante que haya coincidencia sobre este punto desde el sector privado y sectores de la sociedad civil, como señala un representante de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE):

*"El EIA es un instrumento muy técnico y que por lo tanto tiene que estar dirigido a ser revisado por el Estado que en base a eso puede aprobar o modificar proyectos. El problema son todos los vacíos y el que la población crea que todos los problemas están en el EIA. La población se siente un poco engañada en esas presentaciones de la Audiencia donde aparece un consultor y empieza explicar: esta es la lista de los invertebrados, y así va a ser el proceso de lixiviación... la gente piensa, entonces, si era para eso, ¿para qué me llamas-te?"* (Representante de la SNMPE)

Como se aprecia, tanto la Audiencia Pública como los talleres previos son espacios informativos que no funcionan como espacios de participación real. Sin embargo, estos son los mecanismos contemplados en el reglamento de participación ciudadana para el sector minero y así es como están siendo implementados. La población cuestiona estos mecanismos en los que hay muy poco lugar para la deliberación: se perciben como espacios limitados que no están cumpliendo su función. Siendo así, al ser percibidos como el paso previo a la autorización por el MINEM para dar inicio a una explotación, resulta lógico que la población ponga sobre la mesa todas sus demandas, expectativas y preocupaciones en estos espacios, llegando inclusive a buscar impedir su realización. Tal y como sugiere la cita anterior del representante de la SNMPE, la percepción de la población es la de estar siendo burlados y ello es perjudicial para las relaciones entre empresas y comunidades locales.

## 4. A manera de conclusión: Reflexiones finales y apuntes para el debate

---

El breve recorrido que hemos realizado en este estudio por las instancias estatales encargadas de la gestión de los conflictos vinculados a la expansión minera, nos lleva a concluir que hay aspectos centrales de la política minera que es necesario revisar y modificar, si se quiere reducir la conflictividad social en el país.

Un aspecto a tomar en cuenta es que los conflictos mineros no sólo expresan demandas insatisfechas, entendidas éstas como el acceso a servicios y beneficios financieros. Como hemos visto, algunos de los entrevistados que parten de este punto de vista, consideran que siempre hay algo que se le puede ofrecer a cambio a los sectores de la población que son críticos (o se oponen) a algún proyecto minero. Ello limita su visión de la gestión del conflicto a la negociación de demandas puntuales, pero restringe la posibilidad de que discutan sobre una necesaria reforma en el Estado. Desde los años noventa -pero con mayor fuerza durante la gestión del presidente García-, los sucesivos gobiernos han creado (o dejado de crear) normas que tienden a privatizar el ámbito donde construyen las nuevas reglas de acceso y control de los recursos naturales. Sin embargo, los conflictos vinculados a la expansión de la gran minería están expresando, también, un reclamo por ser parte de las decisiones sobre el futuro y la gobernanza de los territorios rurales donde se produce la extracción. Por tanto, el tratamiento de los conflictos no puede enfocarse solo en el desarrollo de capacidades para "resolverlos", sino que es necesaria una revisión de la política estatal en materia de minería y gestión territorial. En relación a lo anterior, mencionaremos algunos de los temas que consideramos deben ser sujeto de esta revisión.

En primer lugar, resulta claro que el Estado no está asumiendo su rol de promover y garantizar el cum-

plimiento del derecho a la información. Se ha dejado en manos de la empresa privada la tarea de brindar información, cuando ello debería ser responsabilidad del sector, en coordinación con los gobiernos regionales. Esta situación debe cambiar, sobre todo en relación al otorgamiento de concesiones mineras, que ha venido originando graves conflictos en los últimos meses, dinámica que continuará mientras no se modifiquen las reglas de juego actuales.

En segundo lugar, la participación ciudadana implica una relación entre la ciudadanía y el Estado para la toma de decisiones sobre los asuntos de interés público, y debe ser garantizada por éste. Sin embargo, en el Perú, la implementación de los mecanismos de participación ciudadana recae en la empresa privada. Los mecanismos de "participación ciudadana" contemplados en la normativa del sector -pero diseñados e implementados por las empresas- como talleres, difusión de material y otros, son básicamente informativos o de recojo de información, pero no son una forma de participación ciudadana.

En tercer lugar, la planificación del territorio requiere de una institucionalidad que hoy en día es muy débil. En principio, porque un órgano como el CEPLAN no ha tenido la capacidad de orientar, construir ni implementar mecanismos de articulación entre las políticas sectoriales y entre los diversos planes existentes en las regiones. En parte, también, por la ausencia de instrumentos como la zonificación ecológica y económica y el ordenamiento territorial, tema en el que el MINAM ha tenido aún una participación débil, y que no siempre ha fortalecido los procesos regionales. Ante la falta de mayor institucionalidad y ordenamiento, los instrumentos de gestión y evaluación ambiental del sector minero aparecen definiendo el desa-

rollo de la actividad minera en una zona determinada. Es necesario un debate nacional sobre el ordenamiento del territorio y el rol de los gobiernos regionales en este proceso; así como una ley de ordenamiento territorial que integre la normatividad dispersa que existe sobre la materia, defina claramente competencias, establezca niveles de jerarquía entre los futuros planes de ordenamiento territorial y proponga mecanismos de articulación de los procesos de ordenamiento en los distintos niveles de gobierno.

En cuarto lugar, la reciente aprobación de la Ley de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas, no resuelve los problemas derivados de la reglamentación de la participación ciudadana. De un lado, no todos los ámbitos donde se desarrolla la actividad minera albergan pueblos indígenas (ej. Tía María, Tambogrande). De otro lado, a pesar de la importancia de la norma, queda un largo trabajo por hacer en cuanto a su implementación.

En quinto lugar, es necesario evaluar la capacidad existente en el sector público para la revisión y aprobación imparcial de los EIA. En el corto plazo, el MINAM debe tener una mayor participación en su revisión, en especial, en el caso de grandes proyectos mineros. Ésta no debería ser aleatoria, como permite la normativa actual; deberían definirse criterios de selección en función del nivel de impacto del proyecto, el tipo de ecosistema donde se desarrollará, su extensión, si implica o no el reasentamiento de población, entre otros. En el largo plazo, se requerirá una reforma en el diseño institucional ambiental que otorgue mayor autonomía a la entidad encargada de esta función.

En sexto lugar, es necesario que la gestión de los conflictos mineros en la fase de exploración, ten-

ga una perspectiva más amplia de la prevención: que no se limite al manejo de la crisis, sino a una actuación oportuna a lo largo de todo este periodo. En tal sentido, la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales de la PCM debe mejorar sustantivamente su capacidad de análisis de los distintos escenarios, para brindar "alertas tempranas" a los sectores vinculados directamente con los problemas que originan el conflicto, que en la mayoría de casos serán el MINEM o el MINAM.

Asimismo, debe discutirse una política para la gestión estatal de los conflictos que permita la articulación de las distintas entidades involucradas -incluyendo a los gobiernos regionales, que actualmente cumplen un rol variable y poco ordenado en este campo-. Esta política debe tender puentes, diseñar mecanismos de coordinación y definir roles en función de todo el proceso. Al respecto, existe una propuesta de "Lineamientos y estrategias para la gestión de conflictos" aprobada en mayo de 2011 por la PCM; el equipo entrante deberá discutirla y definir cuáles de sus propuestas desarrollar.

Finalmente, los distintos sectores de la sociedad (empresariado, medios de comunicación, gremios y organizaciones de la sociedad civil) debemos asumir con responsabilidad el rol que nos toca para elevar el nivel del debate público sobre los conflictos en nuestro país; ello también resultará importante para mejorar su gestión desde las instancias estatales. Si no se realiza un cambio sustantivo en la gestión estatal de los conflictos, estos seguirán multiplicándose en el país. Depende en buena medida del nuevo gobierno nacional que éstos puedan encontrar los canales institucionales que eviten la violencia y la represión, y contribuyan a que nuestro país encuentre el camino del desarrollo y la paz social.



## 5. Textos y documentos revisados

---

- BEBBINGTON, Anthony (Ed.)  
2007 *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas. Una ecología política de transformaciones territoriales*. Lima. 2007. CEPES, IEP.
- BEBBINGTON, A. Hinojosa, L., HUMPHREYS D., María Luisa BURNEO, Ximena WARNAARS  
2009 "Contienda y ambigüedad: minería y posibilidades de desarrollo". En: *Debate Agrario* n° 44, pp. 31-63. Lima, CEPES.
- BURNEO, María Luisa; Anahí CHAPARRO  
2008 *Más allá de lo local: procesos de negociación en contextos mineros. El caso de la comunidad campesina de Michiquillay*. En: "Revista Argumentos" (revista virtual) Año 3, N° 3. Lima. IEP.
- CABALLERO, Víctor; Teresa CABRERA.  
2008 *Conflictos sociales en el Perú, 2006-2008*. En: Perú Hoy, N°. 13. Por aquí compañeros. Aprismo y neoliberalismo. Eduardo Toche (compilador). Lima. DESCO, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.
- DESCO  
2009 *Construyendo Democracia*, N° 15, Introducción. Mayo, 2009.
- DE ECHAVE, José; Alejandro DIEZ; Ludwig HUBER; Bruno REVESZ; Xavier RICARD; Martín TANAKA.  
2009 *Minería y conflicto social*. Lima. IEP, CBC, CIPCA, CIES.
- DE ECHAVE, José; Karen KEENAN, María Kathia ROMERO y Ángela TAPIA  
2005 *Los procesos de diálogo y la administración de conflictos en territorio de comunidades: el caso de la mina de Tintaya en el Perú*. Lima. Cooperación, Acción Solidaria para el Desarrollo.
- DAMONTE, Gerardo  
2009 Territorialidades y territorios en comunidades aymaras de Perú y Bolivia. En: Argumentos: <http://www.pucp.edu.pe/ridei/pdfs/0902101.pdf> IEP, 2009.
- DIEZ, Alejandro y REVESZ, Bruno  
2006 *El triángulo sin cúpula (o los actores desregulados en los conflictos mineros)*. En: "Perú Hoy, nuevos rostros en la escena nacional". Lima. Desco.
- GIL, Vladimir  
2008 *Aterrizaje minero. Cultura, conflicto, negociaciones y lecciones para el desarrollo desde la minería en Ancash, Peru* (Lima: IEP, 2009,
- SALAS, Guillermo  
2008 *Dinámica social y minería: familias pastoras de puna y la presencia del proyecto Antamina (1997-2002)*. Lima. IEP.

### Normas revisadas

- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Ley 29158.
- Ley de Bases de la Descentralización. Ley 27783.
- Ley de Orgánica de Gobiernos Regionales. Ley 27867.
- Decreto Legislativo que aprueba la Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente. Decreto Legislativo 1013.
- Ley General el Ambiente. Ley 28611.
- Lineamientos de Políticas para Ordenamiento Territorial. Resolución Ministerial 026-2010 MINAM.
- Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE), Decreto Supremo 087-2004-PCM.
- Ley General del Ambiente. Ley 28611.
- Ley 27446. Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental.
- Reglamento de la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental-SEIA.
- Procedimiento denominado "Disposiciones para la revisión aleatoria de estudios de impacto ambiental aprobados por las autoridades competentes". Resolución Ministerial 239-2010-MINAM.
- Reglamento de Participación Ciudadana para el Sector Minero - Decreto Supremo N ° 028-2008-EM.
- Resolución Ministerial que regula el proceso de participación pública en la Sub-Sector Minería. Resolución Ministerial 304-2008-MEM/DM.
- Reglamento del Procedimiento para la aplicación del Derecho de Consulta a los Pueblos Indígenas para las Actividades Minero Energéticas. Decreto Supremo 023-2011-EM.
- Reglamento para la Aplicación del Derecho de Consulta a los Pueblos Indígenas para las Actividades Minero Energéticas, Decreto Supremo 023-2011-EM.
- Decreto Supremo que modifica el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros creando la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales.
- Decreto Supremo 010-2010-PCM.
- Decreto Supremo que modifica la Resolución Ministerial 380-2006-PCM y le da fuerza de D.S. 056-2009-PCM.
- Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Energía y Minas. D.S. 031-2007-EM.



