

Conflictos socio ambientales en Latinoamérica en un escenario de Post Desarrollo, el caso de la minería en Chile y Perú”

Yosanira María Corzo Orihuela

Resumen

El ensayo tiene como finalidad dar respuesta a la pregunta ¿Cómo se manifiestan los conflictos socio ambientales en el caso de la minería en Chile y Perú? América Latina geográficamente se caracteriza por poseer amplias fuentes de recursos naturales y durante las últimas décadas se ha incrementado su participación en la producción y comercio mundial de minerales, lo que ha despertado resistencia social dado que ello afecta las inversiones y el desarrollo; la conflictividad que viene enfrentando la actividad minera se ha convertido en un tema crítico a gestionar. Al analizar cada escenario de conflictividad, se describe una diversidad de actores, causas y consecuencias del conflicto; así como dificultades en la construcción de percepciones a lo largo del relacionamiento entre el Estado, la actividad minera, y las comunidades.

El postdesarrollo

Como se sabe el desarrollo aparece como discurso histórico a principios del período posterior a la Segunda Guerra Mundial, sus raíces yacen en procesos históricos más profundos de la modernidad y el capitalismo (Escobar, 2005: 19).

Sin embargo, bien conocida es la caracterización de los 80 como la ‘década perdida’ para América Latina. Dicha década representó el periodo más virulento del reduccionismo de mercado con sus concomitantes tecnologías político-económicas tales como el ajuste estructural, las privatizaciones, liberalización de mercados, desmantelamiento de políticas sociales, etc. Casi todos los países de la región siguieron de alguna u otra forma estas políticas del llamado ‘Consenso de Washington’ hasta finales de los 90 (Escobar, 2013, 6), y los resultados en adelante no fueron los esperados.

En este contexto, surgió la corriente del postdesarrollo, entre los años noventa y la primera década del 2000. Como señala Escobar, el postdesarrollo, intenta designar por lo menos tres objetivos interrelacionados:

- La necesidad de descentrar el desarrollo (solo con una mirada euro centrista).
- Identifica alternativas al desarrollo, en lugar de alternativas de desarrollo como una posibilidad concreta.

- Busca enfatizar la importancia de la transformación de la configuración particular de conocimiento. Le da crédito a los movimientos sociales y reivindica la racionalidad mágica religiosa de las culturas originarias.

Considerando lo anteriormente planteado. Independientemente si vemos al postdesarrollo como una etapa posterior a la modernidad, o si consideramos que la modernidad está en un momento de configuración distinto a raíz de los efectos de la globalización, lo que queda claro es que al hablar de desarrollo en el hoy, ya no solo se trata de coger plantillas de los países que se llaman desarrollados. Por el contrario estamos en un momento histórico donde urge un proceso de planetarización como lo esboza Hernán Dinamarca, entendido como un proceso históricamente post moderno, inspirado en el deseo de vivir en una red económica cultural coherente con la red de la biósfera y en un mundo basado en el respeto intercultural, es decir inspirado en el sueño humano de vivir en un mundo sostenible. Se basa en una lógica sistémica y sustentable. (Dinamarca. 48-51). Y es que hablar de sustentabilidad, no solo se trata del uso de recursos de forma tal que se garantice la existencia para las generaciones futuras. Nos llama más bien a entender la necesidad de revalorar la mirada de las culturas originarias sobre su relación con la naturaleza y nuestro rol en el rescate al planeta que nos alberga.

Extractivismo

Es en este escenario socio político y económico, donde se toma mayor atención al extractivismo, el que se caracteriza por la explotación de grandes volúmenes de recursos naturales que se exportan como commodities y dependen de economías de enclave (Gudynas. 2012: 131).

Para entenderlo mejor, es necesario distinguir entre dos tipos de extractivismo. Por un lado, uno que podría calificarse como «clásico», en tanto fue el más común en las últimas décadas y es propio de gobiernos conservadores (como Colombia de Álvaro Uribe, Juan Manuel Santos, o Perú de Alan García). En este modelo, las empresas transnacionales tienen un rol determinante, el Estado es funcional a esa transnacionalización y existen regulaciones y controles acotados (incluyendo regalías y tributos bajos). Se apuesta a que ese extractivismo genere crecimiento económico y a que este, a su vez, promueva «derrames» hacia el resto de la sociedad. Al mismo tiempo, se minimizan, niegan o reprimen las protestas ciudadanas por los impactos sociales y ambientales de la explotación (Gudynas. 2012: 132).

Y por otro, el neoextractivismo, que se caracteriza por mantener, e incluso profundizar, la extracción minera y petrolera, sea por un aumento en los rubros clásicos o por la incorporación de nuevos recursos. El Estado juega un papel mucho más activo que en el extractivismo clásico, sea por una participación directa o por medios indirectos (asistencias financieras, subsidios, apoyos en infraestructura, etc.). El neoextractivismo va más allá de la propiedad de los recursos, sean estatales o no, ya que termina reproduciendo la estructura y las reglas de funcionamiento de los procesos productivos capitalistas, volcados a la competitividad, la eficiencia, la

maximización de la renta y la externalización de los impactos sociales y ambientales (Gudynas. 2012: 133).

Ahora bien, el problema no solo radica en el tipo de modelo extractivista que apliquen los estados, sino que dichos recursos por lo general están en comunidades originarias o zonas ecológicas vulnerables. Despertando lo que se llaman conflictos socio ambientales.

El gran desafío al que se enfrenta cualquier país que mantenga actividades mineras es el de preservar su medio ambiente. Debido a las sustancias químicas contaminantes que resultan como residuos de actividades mineras, afectando los ecosistemas en muchas regiones. Muchos trabajos de exploración y explotación han causado daños, en muchos casos irreversibles, en zonas de manantiales, acuíferos, ríos, lagunas, entre otras. En lo últimos años, a raíz del boom en el precio de las materias primas, las ganancias económicas que ha generado la minería han sido extraordinarias, pero observando los casos de impacto ambiental expuestos por el OCMAL, el daño ambiental también ha sido alto. Siendo la raíz de los conflictos, la preocupación de las comunidades afectadas por los impactos ambientales existentes y potenciales (Saade. 21013: 35).

Conceptos de conflictos y conflictos socio ambientales

Para centrarnos en el espíritu que motiva al documento, es necesario comprender ¿Qué es un conflicto? Los conflictos son manifestaciones de cambio, como tal son dinámicos y tienen una energía inherente que puede manifestarse en consecuencias negativas o positivas. La forma que tome esa energía dependerá de las decisiones que los actores puedan tomar en su curso con relación a ese conflicto y los elementos vinculados a él (Cabría. 2009: 3).

A la vez definir, ¿Cómo se expresa un conflicto socio ambiental? Este se da, cuando dos o más actores no están de acuerdo sobre la distribución de determinados elementos materiales o simbólicos vinculados al control, uso y acceso de recursos naturales y del ambiente o cuando la naturaleza o su uso tiene diferentes significados para diferentes grupos de personas (Cabría. 2009: 3).

También es clave comprender que las raíces de los conflictos socioambientales se vinculan a los procesos de cambios sociales constantes en 3 dimensiones:

1. Creciente interés y desarrollo de la conciencia ambiental en los diversos actores y a causa de los efectos notorios del calentamiento global.
2. Emergencia y posicionamiento de grupos de minorías que reivindican derechos de reconocimiento, de recursos naturales y posición de tierras.
3. Cambio en las manifestaciones de protestas, uso de redes sociales y financiamiento de ONGs y entidades ambientalistas del primer mundo.

Estos cambios han sido rápidos y ni el sector privado o el Estado, han logrado responder a las necesidades e interrogantes de los actores afectados por la intervención extractivista, provocando conflictos socioambientales.

Principales características de los conflictos socioambientales en minería en Chile

Habiéndome aproximado al contexto en el que vivimos y teniendo noción del concepto de conflictos socioambientales y sus dimensiones, pasaré a describir los principales rasgos en el caso de Chile.

El escenario en el que se ha venido desarrollando la conflictividad socio ambiental por el extractivismo minero en Chile, ha estado marcado fundamentalmente por el contexto global de la baja del precio de las commodities, repercutiendo en el mercado nacional especialmente por la caída del precio del cobre observándose una baja de hasta un 30% en los últimos dos años (OCMAL. 2017:22).

Frente a ello, el sector minero ha respondido con dos acciones concretamente: por un lado, las empresas han retirado un porcentaje importante de las inversiones proyectadas y han establecido un plan de “reacomodo” a través de la reducción de costos en las faenas ya operativas, venta de activos, suspensión de proyectos y fusión entre empresas (por ejemplo, la unión de los proyectos el Morro y Relincho – alianza entre GoldCorp y Teck–, denominada Nueva Unión); y por otro lado, a pesar de bajar los costos para compensar la baja del precio, mantienen la tendencia a aumentar los niveles de explotación de recursos (OCMAL. 2017:22).

Esta directriz no solo ocurre en Chile sino que pareciera ser una respuesta del modelo extractivista a nivel regional: mientras más baje el precio, se agudizará la explotación de los yacimientos, considerando sólo reducir costos económicos, sin incorporar la mochila ecológica ni los impactos socioculturales que esto puede significar (OCMAL. 2017:23). Es decir pareciera que la consigna sigue siendo, fomentar la minería a gran escala por compañías transnacionales sin considerar a las comunidades como un actor clave de opinión.

Además, durante el año 2016 los organismos técnicos encargados de fiscalizar ambientalmente proyectos mineros, han llevado a cabo procesos sancionatorios (a través de la Superintendencia de Medio Ambiente) sobre tres emblemáticos proyectos de minería en el norte del país (proyecto minero el Refugio de la Compañía Minera Maricunga; proyecto “Pampa Hermosa y Minera Los Pelambres S.A), los cuales han derivado en multas millonarias, pero no en la cancelación de las operaciones a pesar de que las evidencias de los impactos son calificadas de gravísimas e irreparables. En estos casos identificamos un denominador común: la fiscalización no es preventiva, sino tardía y cuando el daño ya está hecho (OCMAL. 2017:26).

Muestra de lo anteriormente expuesto, es el caso emblemático de Pascua Lama, donde se observa la tendencia a dilatar el proceso sancionatorio que comenzó en 2013 y que le costó a la empresa su paralización parcial. Sin embargo, las comunidades del

Valle del Huasco mantienen su alerta, ya que han ocurrido nuevas afectaciones ambientales (incluso con el proyecto paralizado). En este contexto de “reacomodación” del sector minero, la empresa ha anunciado empezar el proyecto solo por el lado argentino y de manera subterránea, como una forma de seguir presionando a las autoridades y a la opinión pública (OCMAL. 2017:26).

Circunstancias afines se expresan en los casos de Huasco y Flamenco, ambos territorios ubicados en la Región de Atacama, y también en La Higuera en la Región de Coquimbo, han denunciado y se mantienen en alerta producto de la expansión y proyección que la industria ve en la utilización de agua de mar tanto para satisfacer la gran demanda hídrica del sector como para depositar relaves en ella (OCMAL. 2017:26).

Las pugnas internas y de intereses en las comunidades también agudizan los conflictos. Esto se puede ver claramente en el conflicto que ha sostenido por más de ocho años la comunidad de Caimanes, quienes durante el 2016 debieron enfrentar un nuevo giro en el desarrollo del conflicto, dado que la empresa logró negociar internamente con los abogados de la comunidad y un grupo de vecinos. Aquello generó un nuevo quiebre interno dentro de la comunidad, revirtiendo el fallo legal que les mandataba a efectuar un plan de escurrimiento natural de las aguas del estero Pupío a la comunidad de Caimanes, libre de contaminación de desechos provenientes del tranque de relaves El Mauro (OCMAL. 2017:27).

Estos hechos han configurado un escenario en el que se evidencia la fragilidad del sistema extractivo actual, ya que se constata la falta de recursos hídricos para el sector, así como también una limitada disponibilidad de energía eléctrica. Asimismo, cada vez hay menos licencia social y se deslegitima el modelo y el paradigma que el cobre es el “sueldo de Chile”. Si bien la baja del precio ha desactivado algunas inversiones, haciendo bajar las expectativas de inversión al 2025, las proyecciones de largo plazo del sector siguen en franco aumento, sin contemplar los impactos ambientales y la finitud de los bienes comunes (OCMAL. 2017:28).

Frente a este escenario, se establece el desconcierto del Estado Chileno con respecto a las inversiones mineras en los próximos años; un sector minero que necesita instalar la percepción de que Chile requiere la presencia minera en la zona central, con las complejidades que tiene, y que el desafío que el país debe enfrentar en los siguientes años son los habitantes de comunidades originarias y la población fundamentalmente rural que se opone a la minería por concebir que afecta los ecosistemas.

Principales características de los conflictos socioambientales en minería en Perú

Perú en las últimas décadas ha experimentado un incremento con respecto a su nivel de desarrollo económico, superando el estancamiento que se vivió como consecuencia de la violencia interna, pero sin curar las heridas dejadas en el pasado, siendo combustible para los actuales conflictos.

Cuando los procesos de inversión se iniciaron, en la década de 1990, estos se dieron en un contexto de poca institucionalidad ambiental y social para exigir condiciones de negociación al desarrollo de los proyectos de inversión pública y privada, tanto de proyectos de infraestructura, como de extracción de recursos mineros y aprovechamiento de los recursos naturales. Los conflictos emergieron inevitablemente en muchas de las zonas de influencia y con las comunidades y poblaciones impactadas de manera directa e indirecta por los proyectos. También visibilizaron dramáticamente el contexto estructural de limitado desarrollo en el que se estaban dando las inversiones y los proyectos, y la poca capacidad de las comunidades y de la institucionalidad estatal para cambiar las condiciones de negociación y de diálogo (Huamani y Macassi. 2011:9).

En el caso de Perú, el 50% de los ingresos y rentas que el Gobierno obtiene por la actividad minera generan el llamado “canon minero” (Ley N°28077). Este es distribuido entre los gobiernos regionales y los gobiernos locales de acuerdo a los índices que fije el Ministerio de Economía y Finanzas. De esta forma, el canon minero, las regalías mineras y los derechos de vigencia forman parte de los recursos que permiten generar el “aporte económico” que se destina a los diferentes departamentos en el país (Saade. 21013: 24).

Una de las características de los últimos gobiernos en el Perú es que al inicio de sus respectivas gestiones todos han tenido que enfrentar un conflicto social de envergadura vinculado a la minería. Para Toledo fue Tambogrande en Piura; García con Combayo en Cajamarca; Humala y el caso del proyecto Conga en Cajamarca, y ahora, Kuczynski con Las Bambas en la región Apurímac (OCMAL. 2017:72).

Pero el caso Las Bambas y la agenda de otros conflictos mineros que se presentan como latentes, como el de las tres provincias del denominado corredor minero del sur andino, plantean varios componentes para una reflexión de fondo y la necesidad que sigue existiendo de producir cambios. Un aspecto que ha aparecido en el debate es el de los convenios que firman las empresas mineras con la Policía Nacional. Si bien no es un tema nuevo, ya que se conocían los casos de convenios firmados con Antamina, Tintaya y Antapaccay, Yanacocha, Southern, entre varios otros, lo ocurrido en Las Bambas y la información que hoy en día se dispone, muestra con toda claridad la abierta distorsión que generan estos convenios. Esta situación, no sólo demuestra la dependencia económica de nuestra PNP, sino también transgrede abiertamente su función constitucional, sometiéndola a intereses privados (OCMAL. 2017:73).

Otro tema que aparece en el debate público es la manera como se vienen utilizando instrumentos creados por los denominados paquetazos ambientales. Es el caso del Instrumento Técnico Sustentatorio (ITS), creado por el Decreto Supremo 054 del año 2013. En el caso de Las Bambas, el proyecto minero ha sido modificado hasta en 4 ocasiones a punta del ITS y no han sido cambios menores (OCMAL. 2017:74).

La nueva geografía de la conflictividad social se sigue confirmando. En la actualidad la zona macro sur concentra algo más del 43% de los conflictos registrados por la Defensoría del Pueblo; la macro norte casi el 30% y la macro centro el 14%. Las dos regiones con el mayor número de conflictos siguen siendo Apurímac y Ancash. Además, el carácter multidimensional de los conflictos se confirma en los diferentes escenarios: expectativas diversas, preocupaciones ambientales, demandas sociales, económicas, temas culturales, etc., aparecen entre las causas (OCMAL. 2017:74).

De acuerdo a los informes de OCMAL, se aprecia como la contaminación del agua, de las tierras y del aire, con sus consecuencias para la salud, así como la restricción o escasez de agua potable, los problemas territoriales, la falta de consulta previa e informada a las comunidades afectadas, la violación de los derechos humanos, y el no cumplir con las Políticas de Responsabilidad Corporativa Social de algunas mineras extranjeras han sido las principales causas detonantes de conflictos (Saade. 21013: 35).

Gran parte de la producción minera en Perú está concentrada en las compañías mineras que mantienen actualmente conflictos activos en ese país. Cabe mencionar además que una parte importante de la cartera estimada en nuevas inversiones y ampliaciones en Perú son precisamente las compañías que actualmente están en conflicto: Yanacocha, Southern Copper Corporation, Antamina, Xstrata y Barrick Misquichilca (Saade, 2013, p. 49).

De acuerdo al Observatorio de Conflictos Mineros en América Latina (OCMAL) en Julio del 2013 se apreciaba que entre los países de América Latina que mantienen actividades mineras Perú es el que tiene actualmente el mayor número de conflictos mineros (33) junto con Chile (Saade, 2013, p.34).

En general, la falta de una legislación minera (que incluya leyes ambientales, sociales, laborales, territoriales, entre otras) alineada a estándares internacionales, y sobre todo, firme al monitorear y sancionar la falta de cumplimiento de las políticas de desarrollo sostenible de los países, ha sido uno de los factores que ha estado presente en los conflictos (Saade. 21013: 34).

Contrastando los casos de Chile y Perú

A manera de conclusión, después de compilar información sobre los diversos conflictos socio ambiental en los países en cuestión, considero que como consigné anteriormente, la inversión de las empresas mineras en Chile y Perú aporta significativamente al desarrollo de los países respectivamente. Sin embargo, al hacer uso de recursos naturales locales se generan conflictos socio ambientales que afectan a todos los actores involucrados.

Dicho esto, cabe destacar, que tanto en Chile como en Perú existen actores afines, como son el Estado, quien tiene serias limitaciones para aplicar la legislación que cumpla con un aspirado neoextractivismo; las empresas mineras que en su mayoría tienen como prioridad maximizar sus ganancias y solo palear los conflictos que su

presencia suscita, a través de arreglos económicos o presiones al estado, y comunidades originarias o población con paradigmas enquistados de no a la minería, la minería contamina o que las empresas son el enemigo y el Estado un subordinado de las mismas. Quedando demostrado, como se plasma al inicio del documento tanto las dimensiones del conflicto socio ambiental, como su concepto en sí.

Finalmente, considerando que la inversión minera tiene una contribución importante en el desarrollo, es necesario construir una noción en la práctica de planetarización, que garantice y se oriente hacia un desarrollo sustentable.

Aunque suene trillado, tenemos como desafíos para la mitigación de los conflictos socio ambientales: la articulación en la intervención intersectorial estatal; la descentralización, fortalecimiento y empoderamiento de los gobiernos locales; fortalecimiento y eficiencia en los procesos de monitoreo y aplicación de la ley por parte de los diversos organismos del Estado; mejora en los procesos de participación y consulta en los procedimientos administrativos y técnicos relacionados con el desarrollo de proyectos mineros; adopción de una cultura sustentable en las empresas mineras y una sociedad civil debidamente instruida, organizada y receptiva a una comunicación efectiva; que salvaguarde el desarrollo sustentable y logre facilitar un neoextractivismo minero.

BIBLIOGRAFIA

- Cabria, Ana. 2009. El enfoque dialógico en el abordaje de conflictos socio ambientales - aprendizajes de la práctica. PNUD.
- Dinamarca, Hernán. “¿Ser o Perecer? Sustentabilidad y comunicaciones”. Ed. Planeta Sostenible. Sustentabilidad: Apartado: Globalización - Planetarización (p. 48-51).
- Escobar, Arturo. 2013. Artículo: El desarrollo (de nuevo) en cuestión.
- Escobar, Arturo. 2005. Artículo: El Postdesarrollo como concepto y práctica social. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela.
- Gudynas, Eduardo. 2012. Estado Compensador y nuevo extractivismo. En Revista Nueva Sociedad 237.
- Huamaní, Giselle, y Macassi, salvador. 2011. Gestión de conflictos socio ambientales. CIES – Perú.
- OCMAL. Conflictos mineros en américa latina: extracción, saqueo y agresión —estado de situación en 2016. 2017.
- Saade, Myiryam. 2013. Desarrollo minero y conflictos socio ambientales, el caso de Colombia, México y el Perú. CEPAL.