

Entrevista de Coyuntura:

Tía María y los conflictos socioambientales

MARITZA PAREDES



Desde que el gobierno otorgó la licencia de construcción al proyecto minero Tía María hace tres meses (08 de julio de 2019), hemos presenciado posturas sumamente polarizadas sobre la conveniencia del proyecto, acompañadas de análisis, en muchos casos, superficiales sobre el valle de Tambo y su población. ¿Por qué considera que, pese a los diversos antecedentes sobre conflictos en torno a proyectos mineros, los discursos que se construyen siguen siendo relativamente similares desde hace bastantes años?

A pesar de toda la información, investigación y trabajos alrededor de los conflictos, tanto el Estado como la industria han procesado ese conocimiento de manera bastante reducida. Hay un diagnóstico desde ambos, especialmente desde la industria, todavía muy frágil y débil en torno a la diversidad de los conflictos. El conflicto de Las Bambas, por ejemplo, es bastante distinto al de Tía María. En el primero, estamos ante un conflicto en el que las poblaciones y las comunidades están pidiendo negociar términos con una mina en un marco en el que ya se ha aceptado convivir con esta actividad. En el caso de proyectos como el de Tía María, nos enfrentamos a otro tipo de demandas, en las que la población no necesariamente ha aceptado la convivencia con ese tipo de actividad y, por lo tanto es un tipo de conflicto mucho más complejo. En estos casos, los procesos de negociación son mucho más difíciles, ya que lo que está en juego no se refiere necesariamente a cuántas regalías, cuántos recursos o

cuánta compensación la actividad minera va generar, sino que el énfasis de las demandas radican en las capacidades del Estado y de la empresa para garantizar modos de vida ya establecidos y valorados; ello, además, se da en un contexto en el cual la población no confía que el Estado pueda dar realmente estas garantías.

Entonces, tanto la industria como el Estado todavía tienen un limitado entendimiento sobre estos procesos conflictivos y de lo que está en juego para las poblaciones en los territorios; hay una concepción que únicamente considera la posibilidad de que se trate de un azuzamiento de actores externos. Seguimos escuchando de manera reiterada este tipo de argumentos que, si bien este elemento de azuzamiento nunca está ausente, evita que se aborde lo que realmente está en el fondo de las demandas de la población. Es difícil para ellos entender eso, en parte porque implicaría pensar en procesos de cambio de muy largo plazo en el Estado y en los que varios sectores de la industria —no quisiera generalizar porque hay distintos tipos de compañías y empresas mineras— pero la industria en el Perú no está ni han estado dispuestas a trabajar en este largo plazo. Uno de estos procesos de cambio tiene que ver con la zonificación ecológica y con la demarcación territorial, y analizar si realmente es posible realizar actividades mineras con los mismos niveles de seguridad en todas partes. Lo segundo se refiere a que las garantías institucionales que provee el Estado peruano no han mejorado en la práctica, solo lo han hecho

*Revista Argumentos, Edición N° 1, Año 13, 2019. 5-10
Instituto de Estudios Peruanos
ISSN 2076-7722*



Fuente: Exitosa Noticias

en el «papel». Existe actualmente un Ministerio de Ambiente, hay una instancia técnica de regulación y supervisión como la OEFA, pero, aun así, la población no confía en estas instituciones porque, en la práctica, no ven que haya un cambio hacia una mejora de la regulación.

Incluso, este caso de Tía María vuelve a plantear y poner el caso de la regulación ambiental sobre la mesa, puesto que Southern intenta «evitar» las nuevas reglas que señalan que el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) vaya a través del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las inversiones sostenibles (SENACE), que es un proceso más independiente, y, más bien, quiere sacar este proceso de la manera «tradicional», bajo los esquemas regulatorios anteriores, a través del Ministerio de Energía y Minas. Además, hay acusaciones de que la empresa que realizó el EIA, está sancionada, y no se cuentan con los

estudios necesarios que podrían generar mayor información sobre las garantías hacia la población y el medio ambiente, tales como el estudio hidrológico o el de factibilidad de desalinización del agua, por ejemplo. Una vez más, repetimos los problemas de fondo y creo que es eso lo que lleva a la polarización y, de alguna manera, a un atrincheramiento. Me parece que abrir la discusión genera también la necesidad de pensar bajo la lógica territorial y regional en Arequipa, es decir, cuál es el espacio de la minería, que es una actividad muy importante para el país y para la propia región arequipeña.

Hasta el momento, el caso Tía María ha sido de amenaza y anticipo constante a una eventual escalada de violencia, la cual no se concretó en tanto el gobierno dio marcha atrás. Si bien, por su corta duración, no puede hablarse de fases en la resistencia (como en el caso de

Tambogrande que usted ha estudiado¹): ¿le parece que la rápida y diversa movilización local en torno al proyecto fue un factor clave para que se detenga? ¿Qué tan importante resultó la debilidad del gobierno actual y el contexto de crisis política para que el desenlace haya sido (por ahora) este?

La respuesta de la población en Tía María me parece que era esperable, al menos para todos aquellos que seguimos los conflictos de manera permanente. A mí, personalmente, me sorprendió que alguien como Martín Vizcarra, quien viene de una zona minera como es Moquegua, no anticipara la dificultad de la decisión que se tomó de otorgar la licencia a Tía María. Además, las autoridades locales señalaron su discrepancia desde el comienzo. Desde el conocimiento más general —menos académico—, sabemos que un conflicto en Arequipa es siempre uno difícil; basta con ser peruano para saber eso. Ya desde una perspectiva académica, se trata de un conflicto de resistencia, un conflicto donde el diálogo no es sencillo, pues lo que está en juego no son servicios o compensaciones; requiere, por tanto, acciones concretas y no palabras, y esas acciones no se llevaron a cabo en los últimos años.

Por el lado de los pobladores, creo que su respuesta ha sido la misma que han tenido siempre. Un nivel de organización local muy fuerte, una capacidad de movilización muy rápida y, en la medida en que la movilización se volvió más intensa y fueron pasando los días, se hizo claro que las voces de estos actores se fueron expresando de manera más contundente a nivel nacional. Incluso, *El Comercio* sacó un informe en el que se observa que, hasta hace poco, a medida que la opinión pública a nivel nacional iba conociendo más el conflicto, crecía cada vez más la oposición al mismo en la opinión pública. Además, se debe considerar que la única manera que tienen los agricultores de llevar a cabo ese proceso es la expresión a través del conflicto. Obviamente, en todo proceso conflictivo siempre hay elementos «negativos» que van a alterar el

curso de la protesta a una más radical, siempre van a haber voces de corte más radical, pero es el «costo» que los pobladores deben pagar al tener que emplear esta vía para expresar su voz como población local frente a lo «legal» que es la autoridad nacional, pero que no necesariamente es legítima para esta población. Entonces, para la población, pese a los costos que ello acarrea, es a través del conflicto que logran expresar, en el sistema democrático que tenemos en el Perú, sus preocupaciones y terminan, de alguna manera, formando una opinión pública.

Sobre la debilidad del gobierno actual, yo no creo que exista algo particular con este gobierno. Creo que, en general, hay una debilidad desde hace mucho tiempo de los sucesivos gobiernos para poder atender estos conflictos. No creo que gobiernos anteriores —ni Alan García ni Ollanta Humala— lo hayan hecho mejor ni peor. Claramente, Vizcarra repite que hay una voluntad de diálogo, pero creo que el tema de los audios hubiese salido con Vizcarra o con el presidente anterior. Vizcarra, más bien, ha sido firme en que este es un gobierno de diálogo y que no se puede sacar un proyecto minero de cualquier manera —me acuerdo que empleó la expresión «a fuego»—, con represión. Obviamente, estamos en el siglo XXI y esto tiene un costo político que las mismas empresas no estarían dispuestas a sostener, a pesar de que, en el momento del conflicto, algunos de sus representantes señalen que hay que poner orden y ley. Sin embargo, si la ley no es legítima, y en este caso, se trata de la imposición de un proyecto a una población local, ello resulta bastante problemático.

Lo que expresa este conflicto es una nueva forma que tienen los actores de negar, de reclamar y problematizar la manera en que las leyes actuales subordinan la voz local a la decisión nacional para este tipo de decisiones, la gobernanza de los recursos naturales. Creo que, de alguna forma, están poniendo en duda la legitimidad de que la mayoría, la nación imponga modos de vida a las comunidades y poblaciones locales, y cuál es el

1 Ver, por ejemplo, PAREDES, M. «The Glocalization of Conflict around Extractive Industries: Cases from Peru». *The Extractive Industries and Society*, Vol. 4, pp. 1046 – 1057.

PAREDES, M. «La Glocalización de las Protestas Mineras y las Lecciones de Tambogrande». En: HENRIQUEZ, N. (ed.). *Conflicto Social en los Andes. Protestas en el Perú y Bolivia*. (pp. 135 - 158). LIMA. Fondo Editorial PUCP. 2014.

costo asociado a ello. Debe también considerarse que parte de esta imposición se refiere a un costo para la naturaleza. De este modo, lo que tenemos acá también es la crisis de un tipo de modelo de uso y gestión de recursos naturales, en la que grupos y sectores con menos voz, por ser sectores minoritarios o por, justamente, no tener voz por tratarse de la naturaleza misma o los pueblos indígenas que habitan en especial cercanía con la naturaleza, empiezan a reclamar espacios de autonomía y de democracia, que no se vean aplastados por posiciones que tratan de hablar en nombre de las mayorías o de la nación. Me parece que lo anterior plantea una discusión sobre la democracia y cuál es el rol, la importancia y la relevancia de los mecanismos democráticos para poder pensar la crisis medioambiental, el uso renovable de recursos y, en general, los problemas a los que nos lleva y nos plantea el cambio climático.

En medio de tantos conflictos socioambientales, el término de «licencia social» se ha hecho de dominio público, aunque su carácter aún permanece relativamente abstracto. ¿A qué nos referimos realmente con este término? ¿Cuáles son los mecanismos que suelen emplearse para alcanzarlo y cuáles suelen ser los principales obstáculos hacia ello?

Para resumir algunas ideas que ya están en las respuestas anteriores, la licencia social es un término que nace fundamentalmente desde la industria y que aparece como una concepción —de nuevo, desde la industria— de que es imposible llevar a cabo un proyecto sin la aceptación de las comunidades del entorno. Es por eso que no está efectivamente reglamentado, puesto que es un término y un concepto que parte, más bien, de la voluntad de la industria de obtener la cooperación de la población local; de hecho, ni siquiera queda claro si hace referencia o apunta al sentido de obtener «consentimiento». En el fondo, pareciera que sí, pero ello tiene que ver con ciertas cuestiones ya planteadas.

Primero, no todos los conflictos y, por tanto, todas las demandas son las mismas, de modo que no todas las licencias implican lo mismo. Si

tú tienes una comunidad como Las Bambas en la que ya existe una aceptación más o menos mayoritaria de convivencia con la mina, entonces la licencia social implica un tipo de negociación donde lo que está en juego son los términos de la convivencia y los recursos o compensación involucrados; eso va a ser conflictivo en la medida que tienes un Estado débil, un acuerdo no muy institucionalizado y que no se cumple, o se tiene un aparato institucional que no necesariamente garantiza lo que se encuentra sobre el papel.

Si nos referimos, más bien, a comunidades que no necesariamente están de acuerdo con esa convivencia, la licencia social adquiere un tono completamente diferente e implica una negociación mucho más compleja y difícil. Aquí, el punto de partida es la defensa de un modo de vida que se concibe como contradictorio y excluyente con la actividad minera; que sea incluyente o garantice modos de convivencia requiere cambios institucionales, así como modificaciones de perspectiva y visión desde la industria y el país, los cuales no se solucionan en una mesa de diálogo en una comunidad o en un proyecto. Es por eso que casi todos los proyectos que han sido paralizados, tales como Tambogrande, Conga o Tía María se paralizan a raíz de la resistencia popular y se encuentra alguna razón para mantenerlos en suspenso, pero no se resuelven; no logramos a nivel nacional resolver qué hacemos con estos casos, incluso creo que no lo reconocemos como un problema de ese tipo. En ese contexto, la licencia social, en realidad, es muy compleja y complicada.

Creo que, más allá de la licencia social, el Estado peruano necesita abrir la discusión sobre el ordenamiento territorial, sobre cuál es el rol de la minería en muchas regiones donde esta es importante; es decir, preguntarse si es realmente posible realizar actividades mineras en cualquier lugar, en cualquier territorio. Por otro lado, la cuestión es si el Estado realmente está, en la práctica, avanzando en conseguir garantizar lo que debería asegurar de acuerdo con las normas —«sobre el papel»— no solo en términos de desarrollo económico local, sino también en términos de desarrollo social y protección ambiental para las personas del entorno.

Como en el caso de Conga, el gobernador regional ha asumido el liderazgo de la oposición al proyecto minero. Como sabemos, los gobernadores no tienen muchas fuentes para generar recursos más allá del canon, pero tampoco poseen muchas otras maneras de conseguir popularidad. ¿Qué reflexiones le surgen del rol de los gobiernos regionales en problemáticas de este tipo en las que el Estado (el central y el subnacional) lidia con medidas polémicas? ¿Qué nos dicen realmente los audios del presidente Vizcarra sobre la relación del Estado central con los gobiernos regionales y demás instancias subnacionales?

La situación con gobernadores regionales y, en general, con autoridades locales en este caso es interesante. Justamente ahora estoy realizando una investigación con colegas chilenos para tener un enfoque comparativo a partir de la cual observamos que la gobernanza de la minería ha estado fundamental en manos del gobierno central y el canon es, de alguna manera, el único recurso que llega a los gobiernos regionales, pero con bastantes dificultades. En ese contexto, los gobiernos locales terminan tomando una postura política frente a estos problemas y, sobre todo, frente a la ausencia de una discusión más amplia y de reglas de juego mucho más legítimas para este tipo de poblaciones. Entonces, allí donde existe oposición, donde no hay una discusión amplia sobre cuáles son estas posibles reformas que permitan que la opinión de la población tenga un peso mucho mayor respecto a la realización de proyectos de inversión en general, los gobiernos y políticos locales encuentran un espacio de representación política. Me parece que eso es bastante normal.

A diferencia del caso peruano, donde surgen estos actores como Walter Aduviri (Puno), Gregorio Santos (Cajamarca) o Elmer Cáceres Llica (Arequipa), en el caso chileno no parece que aparecen en esa magnitud nuevos actores, puesto que los partidos políticos tienen suficiente solidez y fuerza para, más bien, ser ellos los que transformen sus agendas. Lo que ocurre, entonces, es que algunos partidos, como el Partido Socialista o el Partido Comunista, empiezan a cambiar su agenda y a empoderarse a partir de estas demandas y estas

nuevas agendas desde las regiones o desde los territorios. Así, el proceso no es tanto de un enfrentamiento directo entre el Poder Ejecutivo o el Gobierno central frente al subnacional, sino que esa discusión y ese debate empieza a filtrar el sistema político a partir de la transformación de las agendas de los propios partidos, en alguna medida. Algunos se quejan porque la desventaja de ello es que esta representación se diluye en el camino de, por ejemplo, Atacama hasta el Congreso de Chile; sin embargo, para eso también existen los movimientos sociales que presionan a sus representantes, a sus diputados. Por lo tanto, este tipo de aparición de actores subnacionales tiene que ver también con el débil sistema de partidos que tenemos en el Perú, de manera que no son los partidos los que «digieren» estos conflictos, sino que estos, más bien, empoderan y levantan nuevos actores que tratan de representar estas demandas.

Desde sectores especialmente favorables a la minería, se habla de un efecto perverso del retroceso del Ejecutivo en Tía María respecto a otros proyectos mineros. ¿Le parece que este puede ser un antecedente para futuras posiciones menos conciliatorias de parte de quienes se oponen a los proyectos mineros?

Es complicado hablar de un efecto perverso, puesto que no es la primera vez que ocurre un caso como el de Tía María. Conga, Tambogrande, Majaz, cualquiera sea el formato legal que el Ejecutivo encuentre, son antecedentes que indican que es muy difícil en el Perú imponer un proyecto minero a una población que no está convencida de emprender una convivencia, un matrimonio con este tipo de actividad. No creo que sea un caso único o el primer antecedente; el Perú tiene ya antecedentes, y es justamente por eso que las poblaciones saben que esto es posible, pero que tiene un costo muy alto para ellas.

Más bien, me parece que la industria debería tener un mejor análisis de la experiencia de estos casos y entender el trasfondo de las demandas en estos casos. Notar que lo que se demanda son reformas que no tienen que ver únicamente con ser una mejor empresa o con tener un

proyecto mejor diseñado, sino que requieren un conjunto de elementos que deben trabajarse en el transcurso del tiempo, tales como una mejor institucionalidad ambiental, una mayor capacidad de ordenar el territorio, una mayor garantía en los procesos de evaluación de impacto ambiental.

Además, más que pensar Tía María, en particular, como la raíz de un efecto de este tipo, creo que el verdadero efecto perverso se va a tener con el conjunto de casos de proyectos extractivos que empiezan a aparecer con graves problemas medioambientales. No solamente tenemos el problema de Volcan (Huancavelica), sino que también salió hace poco un reportaje sobre Chugur (Cajamarca), el caso de Espinar (Cusco) no solucionado, los derrames de Petróleo en la Amazonía, esos son realmente casos de efecto perverso que van a generar muchísima oposición. Antes podíamos hablar del «pasado» de la minería, pero muchos de estos casos empiezan a expresar el deterioro

ambiental y social de comunidades que han estado expuestas a la minería en los últimos veinte años. Esto es lo realmente preocupante para el ejercicio de la actividad minera en el Perú, la cual es tan importante para la economía del país. A partir de lo anterior, yo diría que una industria que está realmente cuidando su futuro debería estar pensando de manera más aguda en cómo responder a estas situaciones, en cómo es posible repensar cómo estas situaciones dañan la imagen de su industria en general, en lugar de considerar que el caso de Tía María es un caso excepcional y de un precedente particular porque no lo es. Tía María es uno más en una lista de proyectos en el país que no han logrado ejecutarse a partir de una oposición a los mismos, y que debería ya haber dejado lecciones más claras. Aún no las tenemos porque, a mi juicio, existe una negación a abordar los problemas de fondo que subyacen a este tipo de resistencias.