

## **PROPUESTA DE USO DE INDICADORES PARA LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN LA MINERÍA PERUANA**

*Maria Chapuis*

Ministerio de Minería y Energía - Peru

---

### **1. ANTECEDENTES**

El notable crecimiento que experimento el sector minero peruano en la década pasada (7% crecimiento promedio anual) presento a la vez retos y oportunidades excepcionales para el país. Aunque las condiciones económicas y políticas del Perú vienen mejorando progresivamente, han surgido numerosos conflictos entre ciertas unidades mineras y las poblaciones aledañas, motivadas en gran parte por temores a una posible contaminación ambiental y la percepción que estas empresas extraen la riqueza del territorio sin generar empleo o dejar mejoras que beneficien a sus vecinos, mayormente pequeños agricultores o ganaderos.

El carácter cada vez más tecnificado de las operaciones mineras limita tanto el número de empleos directos que sus actividades generan como las contrataciones de este personal a nivel local. Esta percepción se ha exacerbado más en los últimos tiempos, al contrastarse las sumas que la industria invierte en el desarrollo de sus proyectos, los ingresos que los mismos le generan y la escasa participación que le corresponde a las poblaciones vecinas dentro de este esquema.

Asimismo, la presencia de algunas organizaciones ajenas a la zona (y frecuentemente al país) que traen su propia agenda, aunada al desconocimiento de los pobladores sobre los riesgos y beneficios que conlleva la minería es otro factor de perturbación. Como consecuencia, tal vez el mayor factor de riesgo que enfrenta ahora un inversionista es el de conflictos en su área de influencia (1) Estos

conflictos pueden generarse en cualquiera de las etapas de un proyecto, ya sea a nivel de exploración, construcción u operación.

(1) *Area de Influencia: Espacio geográfico sobre el que las actividades minero-energéticas ejercen algún tipo de impacto considerable. Los impactos pueden ocurrir sobre la flora, fauna, aire, poblaciones, paisajes, restos arqueológicos, etc. (Glosario, Guía de Relaciones Comunitarias, Ministerio de Energía y Minas del Perú)*

Antes de tener que enfrentar las consecuencias de este tipo de disputas, es preferible crear procesos de consulta y comunicación entre las comunidades y la industria, acordando parámetros de medición que permitan crecer la confiabilidad entre los diferentes actores. La industria minera peruana ya considera fundamental involucrarse en el desarrollo sostenible de las comunidades que se encuentran dentro de su area de influencia, aportando a su bienestar mediante la reorientación de una parte importante de los recursos técnicos y financieros generados por su actividad hacia una iniciativa de responsabilidad social y desarrollo sostenible.

|   |
|---|
| Concepto de Desarrollo Sostenible: asegurar la viabilidad económica de la zona de influencia de las operaciones mineras o petroleras aplicando parte de los ingresos derivados de la explotación de recursos no renovables hacia la explotación racional de los recursos renovables existentes y potenciales. |
|---|

La implantación de un esquema de desarrollo sostenible significa no sólo una oportunidad de darle viabilidad a comunidades ubicadas en una geografía inhóspita que carecen de mayores recursos, por una economía agrícola de subsistencia, por lo que también es una herramienta eficaz de lucha contra la pobreza.(2)

Del mismo modo, el participar activamente en el desarrollo sostenible de las comunidades dentro del área de influencia en la que opera, le permite a la industria redefinir su paradigma, y favorecer su

imagen. En una sociedad en la cual se cuestiona cada vez más la utilidad y aceptabilidad de las actividades extractivas, es importante que estas no sean vistas como un fin en sí, sino que se perciban como un medio para lograr una mejor calidad de vida para muchas comunidades.

## **2. LA INDUSTRIA MINERA PERUANA**

La contribución de la minería a la generación de divisas en Perú es esencial pues su contribución es de alrededor del 45% de las exportaciones nacionales (ver Tabla No. 1). Asimismo esta industria realiza un aporte significativo a los ingresos tributarios del Estado pues contribuye con el 18% de los ingresos del Tesoro Público, aun cuando no representa mas del 5% del PBI.

**Tabla 1 - Valor de la exportacion productos mineros  
(millones de US\$)**

| <b>AÑO</b> | <b>1999</b> | <b>2000</b> |
|------------|-------------|-------------|
| Total      | 3,008       | 3,212       |
| Oro        | 1,193       | 1,145       |
| Cobre      | 776         | 931         |
| Zinc       | 462         | 496         |
| Plomo      | 177         | 190         |

Desde el punto de vista del empleo también puede apreciarse una contribución importante pues se estima en mas de 200,000 puestos de trabajo directos e indirectos dependientes de la minería, lo que equivale a cerca del 4% de la PEA a nivel nacional (ver Tabla No.2).

**Tabla 2 - Empleo directo, indirecto y dependientes - año 2000**

|                             |           |
|-----------------------------|-----------|
| Total Trabajadores Directos | 52,484    |
| Trabajadores Indirectos     | 209,936   |
| Total Directos e Indirectos | 262,420   |
| Carga Familiar              | 918,470   |
| Total General               | 1,180,890 |

Finalmente, según un estudio reciente, el cluster minero, integrado por productores de equipos, insumos y servicios es probablemente el más desarrollado del país.

### **3. EL PROCESO DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS**

Este proceso requiere de una comunicación fluida y permanente entre todos los entes participantes, así como una plena integración de una adecuada aclaración de las preocupaciones ambientales existentes en la población con programas de desarrollo para la región, por lo que es importante definir cuál es el mecanismo más apropiado para instrumentar este esquema.

La vía escogida inicial ha sido la Mesa de Dialogo que debería transformarse en una verdadera “Concertación para el Desarrollo” plasmado en un documento que lo defina, estableciendo directrices claras y que comprometa el apoyo del Estado mediante la suscripción de un acuerdo preliminar, y articulado a una estructura organizativa que cuente con un mandato claro que le permita ponerla en práctica.

*(2) Desde 1998 la caída de los precios reales agrícolas ha llegado a 17.6% lo que ha ocasionado una severa crisis)*

Las Mesas de Diálogo convocadas por el Estado cuentan con la participación de diversos actores de la sociedad civil como son:

- Las comunidades del área de influencia.
- Representantes de la(s) empresa(s) minera (s) del distrito.
- Los gobiernos centrales, regionales y locales, y sus instituciones autónomas como CONAM-Consejo Nacional del Ambiente.
- La Sociedad Civil (Iglesia, ONGs, Colegio de Profesionales, Cámaras de Comercio, Frentes de Defensa, etc.).

El Estado busca a través de estas mesas que la instrumentación de una visión de desarrollo sostenible sea el reflejo de las auténticas aspiraciones y expectativas de las comunidades a beneficiarse y no un esquema impuesto de manera paternalista por el Gobierno Central, por lo que es fundamental que las comunidades del área de influencia sean protagonistas y no simples agentes pasivos dentro de este proceso

Hasta la fecha, el enfoque tradicional hacia el desarrollo sostenible en la minería venía como producto de iniciativas del sector privado (tales como el “Global Mining Initiative” y sus organizaciones relacionadas) en respuesta al llamado hecho por organismos internacionales como la ONU y Banco Mundial, sin embargo por la urgencia de la coyuntura el Estado ha sido el promotor y ente coordinador de este proceso de diálogo inicial.

Para asegurar el éxito de las mesas ha sido indispensable que se emitan directrices claras por parte del Ejecutivo para otorgar máxima prioridad al tema y designar un ente estatal específico como rector, instruyéndosele a las demás entidades del Gobierno Central de prestar su colaboración (3). En este caso, el interlocutor designado fue el Ministerio de la Presidencia.

*(3) Los entes estatales involucrados son Congreso de la República, Ministerio de Energía y Minas; Ministerio de Educación; Ministerio de Agricultura; Ministerio de Salud; CONAM- Comisión Nacional del Ambiente, gobiernos locales.*

En el caso del conflicto generado en Cajamarca con la empresa minera Yanacocha, la mesa de diálogo ha establecido comisiones ad hoc para velar el cumplimiento de compromisos asumidos por la empresa como son la realización de una auditoría ambiental internacional e independiente y el establecimiento de un laboratorio de análisis de agua en la ciudad.

Para una adecuada aclaración de las inquietudes ambientales de la población es necesario además de talleres técnicos informativos (“no hay nada mejor que estar bien informado para actuar correctamente”), contar con parámetros acordados entre las empresas y las comunidades que permitan evaluar y a su vez sirvan como evidencia del desarrollo sustentable de su área de influencia. Estos indicadores deben ser económicos, sociales y ambientales, con objetivos en el tiempo y pre-requisitos y condiciones.

| <b>Indicadores Propuestos</b>           |                       |   |
|---|-----------------------|---|
| <u>Económicos</u>                       | <u>Sociales</u>       | <u>Ambientales</u>                          |
| Inversión en Investigación & Desarrollo | Inversión Social      | Observancia de Normas Ambientales/Seguridad |
| Productividad                           | Adquisiciones Locales | Numero de Incidentes y Accidentes           |
| Inversión en Capacitación               | Trabajadores Locales  | Eficiencia Energética                       |

El desarrollo del marco de indicadores debe partir de una relación preliminar, así como del establecimiento de cifras-objetivos para diferentes periodos, presupuestos, programas de trabajo ad-hoc y estrategias.

Una vez lograda la validación de la comunidad y la implantación exitosa de esta iniciativa, se podrá ampliar el alcance de la misma hacia el manejo de un plan de responsabilidad social que cuente con el concurso de los principales actores, lográndose así un

efectivo mecanismo en la lucha contra la pobreza, y una distensión en las relaciones entre la empresa y sus comunidades aledañas. Del mismo modo, todo proyecto de responsabilidad social debiera encuadrarse dentro de los planes maestros regionales (4) evitando así la atomización de los recursos disponibles y la pérdida de sinergias.

*(4) El plan maestro regional exigirá la creación de un fondo intangible de tal modo que en un futuro no se puedan distraer dineros del mismo para atender necesidades coyunturales y deberá estar sujeto a una serie de mecanismos de control en materia de sus aplicaciones, sin que por esto se vea comprometida su agilidad operativa.*

*El financiamiento de este fondo se materializaría a través de aportes del Estado (canon minero), la inversión social de la industria, las contribuciones de las mismas comunidades y eventualmente recursos adicionales de donantes internacionales. Ya que el aporte del canon minero no será lo suficiente para permitir una instrumentación exitosa de estas iniciativas, se está estudiando reformar el marco legal existente estableciendo un crédito fiscal para aquellos gastos en los que incurra la industria destinados a obras de mejoría para las comunidades de su área de influencia.*

La viabilidad actual, así como la estabilidad y continuidad en el tiempo de esta iniciativa, de medir el desempeño de la responsabilidad social de una empresa a través de indicadores, pueden ser reforzadas con la participación de entes multilaterales (5), compromisos explícitos del Estado, y consensos entre los representantes del poder ejecutivo, legislativo, gobierno central y local.

Es esencial desarrollar una estructura orgánica que coadyuve esta participación y asegure acciones que integren los esfuerzos de todos los participantes dentro de esta iniciativa, que debe sustentar una concertación para el desarrollo, basándose en el diagnóstico de la

situación actual así como en la identificación de objetivos y metas concretos y reales .

*(5) La participación de agencias multilaterales puede asegurar la participación de un actor perfectamente neutral y confiable que pueda prestar apoyo sobre bases técnicas y permitir que la iniciativa no se distorsione en el tiempo, asegurándose así su continuidad y el cumplimiento de sus objetivos primordiales. Con frecuencia, los planes en los que participa el Estado se apartan de sus objetivos originales como consecuencia de coyunturas posteriores, desvirtuándose de este modo su misión original. La participación de estos organismos le dota a la iniciativa de elementos de transparencia y de fiscalización externa.*

#### **4. INICIATIVA PARA EL USO DE INDICADORES INTERNACIONALES**

Los organismos multilaterales, pueden aportar no sólo recursos humanos y financieros con los que cuentan, sino también su caudal de experiencia y proyectos afines en otras partes del mundo para definir metodologías que permitan medir el desempeño ambiental de las empresas. Es el caso del Global Reporting Initiative (GRI), quien diseñó una guía metodológica para la elaboración de Reportes de Sustentabilidad, lo que permite un lenguaje común tanto para las empresas como para el gobierno y sociedad civil, lo que en el tiempo permitiera mejorar los niveles de confianza y credibilidad.

#### **5. CONCLUSIONES**

- El camino es largo, pero recompensable. La participación de las comunidades del área de influencia es fundamental, ya que las mismas deben ejercer un papel proactivo.



- La medición comparable del desempeño de la industria en diferentes partes del mundo permitirá una mejor aceptación de esta. Las empresas por conocer la realidad de las zonas de influencia mejor que los gobiernos regionales o centrales pueden hacer mejores aportes al desarrollo sustentable del distrito.
- Sin una estrecha coordinación y colaboración con los gobiernos a nivel local, regional y central, no se podrá hacer efectiva ninguna iniciativa de desarrollo sostenible.
- La sociedad civil es otro actor imprescindible dentro de la articulación e instrumentación de esta iniciativa. No obstante, es importante evaluar el nivel de representatividad que puedan tener los integrantes de la misma.
- Se ha mencionado el efecto desestabilizador de algunas organizaciones no gubernamentales en las relaciones industria-comunidad. Es imprescindible entonces asegurar no sólo el concurso de los elementos más representativos, sino también los más inclinados hacia la cooperación y concertación.

***Algunos Indicadores para Cajamarca***

*En el caso de Cajamarca podemos decir que la presencia de Minera Yanacocha ha contribuido a dinamizar su economía desde un primer momento. Entre 1992-1993 los trabajos de construcción movilizaron centenares de personas. En los últimos 3 años, se invirtieron 686 millones de dólares, esto es cerca de 70% de los mil millones invertidos entre 1992 y 2001. Indudablemente, esta inversión masiva tuvo un impacto excepcional en el movimiento económico de Cajamarca. En efecto el PBI departamental aumento 109% entre 1993 y el año 2000 mientras que el PBI nacional solo lo hacia en 45% en el mismo periodo.*

*Durante 2002, Yanacocha producirá 2.2 a 2.4 millones de onzas de oro, que podrían alcanzar un valor entre 660 y 720 millones de dólares. Esta suma podría llegar a representar entre el 8 y 9% del valor total de las exportaciones del país. La inversión programada será de 200 millones de los cuales 100 se invertirán en el país. Las compras de bienes y servicios en Cajamarca alcanzaron los 44 millones en 2001. Los trabajadores y contratistas (5000 personas) representan aproximadamente el 10% de la población económicamente activa de Cajamarca (PEAC). De manera indirecta, Yanacocha hace posible el empleo adicional de 15 a 20% de la PEAC.*

## **6. BIBLIOGRAFIA**

- Cabrera, Cesar Humberto, “Inversión Minera y Desarrollo Regional, Algunos Indicadores para Cajamarca”, Abril 2002.
- Gomes, Claudio “Crescem os Investimentos Privados no Social”  
Gazeta Mercantil, Abril 15, 2002
- Hoyos Juan, “Balance Social de la Minería”, IDEM, Marzo 2002
- Joyce, S, Thomson, Ian “Cultural Dimension to Sustainable Development”, Mining Journal, London May, 10, 2002
- Stoddart, Richard “ Desarrollo Humanamente Sostenible en Minería y Energía”, MEM, Julio 2001
- World Bank, “Large Mines and the Community, Socioeconomic and Environmental Effects in Latin America, Canada & Spain”, 2001
- World Bank-IFC, “Large Mines and Local Communities: Forging Partnerships, Building Sustainability”, 2002
- World Bank-IFC, “ Treasure or Trouble? Mining in Developing Countries”, 2002