

# Actores y ambientalistas: conflictos socio-ambientales en Perú<sup>1</sup>

*Actors and environmentalism: socio-environmental conflicts in Peru*

Anthony Bebbington

Universidad de Manchester. Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES).

Denise Humphreys Bebbington

Universidad de Manchester. Centro de Estudios Regionales de Tarija (CERDET).

Correo electrónico: Tony.bebbington@manchester.ac.uk

Fecha de recepción: marzo 2009

Fecha de aceptación y versión final: junio 2009

## Resumen

Este artículo identifica cinco tipos de ambientalistas que están presentes en los conflictos mineros en el Perú: el conservacionista, el nacionalista-populista, el de defensa de las formas de vida, el de justicia socio-ambiental y el ecologismo profundo. Se sugiere que cada ambientalismo conlleva diferentes salidas a los conflictos ambientales: la compensación en unos casos o el debate público abierto y franco en otros. Es esta segunda salida la que promovería un fortalecimiento de la democracia. La experiencia histórica sugiere que muchas instituciones del estado de bienestar han nacido a raíz de los conflictos sociales. En este sentido los conflictos pueden verse no como problemas a resolver en el corto plazo sino como motores que empujan procesos de transformación institucional.

*Palabras claves:* minería, conflicto, socio-ambientalismo, instituciones, Perú

## Abstract

The authors identify five types of environmentalism currently visible in mining conflicts in Peru. These are: conservationist, nationalist-populist, livelihood based, environmental justice, and deep ecological. This article suggests that different environmentalisms lead to different ways out of existing conflicts: some of these emphasize practices of compensation while others suggest the need for open and frank public debate. This second pathway would promote democratic strengthening. Historical experience suggests that many of the institutions of the welfare state have emerged as a consequence of social conflict. In this sense, conflicts can be seen not as problems that have to be resolved quickly but rather as motors that drive institutional transformations.

*Keywords:* mining, conflict, socio-environmentalism, institutions, Peru

---

<sup>1</sup> Agradecemos a Fernando Romero y Martin Scurrah por sus observaciones, así como al Consejo de Investigaciones Económicas y Sociales de Gran Bretaña, quien ha financiado la investigación cuyos hallazgos subyacen en este texto (ESRC Proyecto RES-051-27-0191). Para mayor información ver [www.sed.manchester.ac.uk/research/andes/es](http://www.sed.manchester.ac.uk/research/andes/es).

La relación entre las industrias extractivas y el desarrollo se ha caracterizado tanto por la contienda como por la ambigüedad (Bebbington y otros 2008). Mientras los gobiernos y ciertos sectores de la comunidad académica insisten en que la industria extractiva puede fomentar el desarrollo nacional y local, buena parte del mundo académico concluye que los países dependientes de la exportación minera tienden a ser países con menores tasas de crecimiento, más problemas de gobernabilidad y peores condiciones de gobernanza<sup>2</sup>. Estas observaciones implican que los argumentos de los gobiernos latinoamericanos, con referencia a la importancia de la minería para promover el crecimiento económico, se sostienen solo parcialmente en el registro histórico (y únicamente en el mejor de los casos). Con el abultado debate, tanto intelectual como político, sobre cuan deseable es la expansión del sector extractivo, no sorprende que los intentos por ampliar las fronteras mineras e hidrocarburíferas se encuentren con tanta resistencia y generen tanto “conflicto”<sup>3</sup>.

Siendo este el contexto de nuestro ensayo, queremos explorar el sentido de la palabra “conflicto” y su uso en las discusiones sobre la minería en el Perú<sup>4</sup>. Existen distintos tipos de “conflicto minero” y es importante distinguir entre ellos, porque producen implicaciones distintas tanto para nuestro entendimiento de la relación minería-sociedad como para propuestas de reforma institucional. De igual manera, argüimos que en los conflictos mineros co-existen varias versiones de socio-ambientalismo —o mejor, varios ambientalismos con distintas maneras de entender el problema

de la expansión minera y sus consecuencias sociales, así como distintas ideas sobre como resolver los conflictos que surgen en el proceso—. Entendemos que sin conflicto es difícil que exista reforma institucional; pero también, que distintos “conflictos” y distintas formas de (socio)ambientalismo pueden llevar a distintos tipos de respuesta estatal y empresarial. No todas estas respuestas tienen consecuencias positivas para la calidad de la democracia en un país. Para sostener este argumento, distinguimos entre aquellos ambientalismos que terminan apostando por alguna forma de compensación como manera de resolver conflictos y aquellos otros, que apuestan más bien por cierto replanteamiento de “las reglas del juego”, las mismas que deberían ser identificadas a través de algún tipo de debate público.

Concluimos que es poco probable que una situación de conflictividad general origine reformas positivas. De todas maneras, para que una situación de conflicto se transforme en reformas que fortalezcan prácticas democráticas se requieren actores que puedan facilitar el surgimiento de ámbitos de debate deliberativo y racional sobre la minería y la sociedad. En términos de la construcción democrática, actores con esta capacidad y disposición juegan roles de suma importancia. Sin embargo, dichos actores parecen ser cada vez más escasos por razones que se requieren profundizar. En algunos casos parece que las acciones de ciertos actores estatales y privados van encaminadas (conscientemente o no) a marginalizar y deslegitimar a otros actores con capacidad de promover debate y deliberación. En otros casos, estas mismas acciones tienen el efecto colateral de radicalizar las posiciones de estos potenciales mediadores. Radicalización que (justificada o no) lleva al descrédito de estos últimos y consecuentemente, van perdiendo su capacidad de promover deliberación.

2 Véase por ejemplo los trabajos de Auty (2001), Sachs y Warner (2001), y de Weber-Fahr (2002).

3 Tema que hemos explorado en Bebbington (2007). También véase, Broederlijk-Delen/ALAI (2008), Cidse/ALAI (2009), Echave y otros (2009).

4 Aunque nos enfocamos en el contexto peruano, esperamos y pensamos que varias de las reflexiones expuestas aquí tienen alguna relevancia para el caso ecuatoriano.

## ¿En qué consiste un conflicto?

En el Perú actual parece ser que el conflicto se ha vuelto omnipresente, y mucho tiene que ver con las industrias extractivas: en mayo 2009, la Defensoría del Pueblo registró 268 conflictos a nivel nacional, de los cuales 133 eran de carácter socioambiental, incluyendo 94 conflictos mineros, 12 conflictos relacionados con el sector de hidrocarburos y 6 con recursos energéticos<sup>5</sup>. Dado el nivel de conflictividad, la Presidencia del Consejo de Ministros<sup>6</sup> ha creado su propia unidad de conflictos, al igual que la Defensoría del Pueblo. Las organizaciones no gubernamentales como Cooperación, Grufides y Fedepaz se han unido para crear un Observatorio de Conflictos Mineros en Perú, mientras el Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina<sup>7</sup> cumple un papel parecido a nivel regional. En estas circunstancias, es casi imposible no encontrar diariamente alguna noticia o columna referida a estos tipos de conflictos. En tanto, nos preguntamos si la palabra “conflicto”, debido a su uso –como ha sido el caso con la palabra “desarrollo”–, empieza a perder sentido, al tiempo que comienza a jugar otro papel: ya no para referir a un conjunto de fenómenos con suficiente similitud empírica para justificar el uso de la misma palabra, sino para transmitir otros significados.

Entonces, ¿qué se quiere decir cuando se usa la palabra “conflicto”? ¿Se la utiliza para referirse a cualquier acción de protesta (similar

a lo que la Defensoría denomina “conflictos activos”)? ¿Se la invoca para describir contextos en los cuales la protesta parece desaparecer, pero sin haber una resolución de los factores que lo catalizaron en primer lugar (similar a los “conflictos latentes” en la terminología presente en los informes de la Defensoría)? ¿O se la usa para dar cuenta de un contexto más específico, donde parece haber intereses que existen en una relación contradictoria, y donde es imposible satisfacer los distintos intereses al mismo tiempo (una suerte de “conflicto inherente”)? ¿Conviene utilizar la misma palabra para referirse a la relación entre una empresa minera y una comunidad en cuyas tierras existe un depósito importante de minerales, que para referirse a la relación entre una empresa minera y un *service*<sup>8</sup> a punto de perder su contrato? ¿Resulta adecuado usar la misma palabra para nombrar una protesta gestionada y planificada, al igual que una que estalla espontáneamente?

La respuesta es importante porque trae implicancias para una conceptualización de la relación entre minería y conflicto. Una lectura desde la tesis de la “maldición de los recursos” entendería el conflicto, básicamente, en términos de disputas sobre rentas. Estas disputas son, a fin de cuentas, negociables y traen un conjunto de consecuencias institucionales que giran alrededor de temas de transparencia, redistribución y compensación. En cambio, una lectura desde una tesis del “post-desarrollo” como aquella de Arturo Escobar (2005), entendería el conflicto como manifestación de contradicciones entre distintas maneras de entender el desarrollo, la democracia y la sociedad deseada. Estas disputas son mucho menos negociables y traen distintas repercusiones institucionales que giran alrededor de cosas tales como la zonificación ecológica económica, las autonomías, los derechos humanos e inclusive

5 La Defensoría del Pueblo publica mucha información valiosa sobre conflictos en Perú. Estos datos provienen del *62º Reporte de Conflictos Sociales: Conflictos Sociales Conocidos por la Defensoría del Pueblo al 30 de Abril del 2009*, Defensoría del Pueblo, Lima, 2009.

6 La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) es un organismo técnico-administrativo que brinda apoyo a su máxima autoridad, el Presidente del Consejo de Ministros, en cumplimiento de sus funciones, en particular en lo que se refiere a la coordinación de la gestión del Poder Ejecutivo. Véase [www.pcm.gob.pe/](http://www.pcm.gob.pe/).

7 Véase la página del observatorio de conflictos mineros en América Latina. Disponible en: [www.conflictosmineros.net](http://www.conflictosmineros.net)

8 Empresa que ofrece servicios de diversa índole a una empresa minera.

los derechos de la naturaleza misma<sup>9</sup>. Dentro de esta reflexión, ¿cómo pensar el concepto de “conflicto socio-ambiental”?

### ¿... y un conflicto socio-ambiental?

Aunque el término “ambientalista” se usa para clasificar (y por lo general, tachar) a ciertas ONG y activistas, existen distintas formas de “ambientalismo”, en general, y específicamente dentro de los conflictos mineros. Estos ambientalismos parten de distintas maneras de entender la relación entre medio ambiente, sociedad y mercado; por lo tanto, implican distintos proyectos políticos y distintas imaginaciones en cuanto al mundo que quieren construir. En consecuencia entran en distintos tipos y niveles de “conflicto” con la expansión minera. También entran en distintas tensiones entre sí, un punto al cual retornamos al final de esta sección.

Un primer ambientalismo, y posiblemente el más conocido, se podría denominar *conservacionismo*. Es un ambientalismo que busca, sobre todo, conservar ciertos tipos de ecosistemas, especies, complejos biogeográficos, etc. Los actores quienes sostienen este tipo de ambientalismo tienden a anclar sus raíces en las preocupaciones ecologistas más históricas en el país, y en enfoques algo más científicos y técnicos. Su concepción de la relación medio ambiente-sociedad gira alrededor de la necesidad de proteger estos ecosistemas de un uso humano. En ciertos momentos puede haber conflicto entre sus objetivos y el proceso de expansión minera, pero con frecuencia logran resoluciones negociadas con la minería en las cuales la empresa minera se compromete con la protección del medio ambiente y de ciertos ecosistemas, mientras los actores conservacio-

nistas ofrecen asesoría o servicios por contrato. Es así que fácilmente los intereses encontrados pueden ser alineados. Por ejemplo, en el Proyecto Río Blanco en la sierra del departamento de Piura donde se han comprometido a establecer un área protegida alrededor del tajo de la mina que se espera construir allí. Esta área pretende ser un instrumento para proteger el bosque a través de la exclusión de las personas, sirviendo además como una suerte de cordón de protección circunscrito al emplazamiento de la mina —esto con la aprobación de ecólogos destacados—. Otro ejemplo de alineación es el compromiso de la minera Yanacocha de “cosechar agua”<sup>\*</sup> en Cajamarca; acuerdo que ha recibido el beneplácito de actores de renombre nacional, quienes podrían ser ubicados dentro de esta forma de ambientalismo.

Un segundo ambientalismo se podría denominar *nacionalista-populista* (no en sentido partidario). Es un ambientalismo que se preocupa sobre todo por la cuestión de quien tiene acceso a los recursos naturales y a su puesta en valor monetario, y quien ejerce control sobre los mismos y este valor. Es nacionalista porque busca mayor control nacional sobre el medio ambiente y las ganancias que este genere, y es populista, porque buscar que estas ganancias sirvan “al pueblo”. Los actores de este ambientalismo tienen generalmente raíces sociales en corrientes anti-imperialistas y socialistas de larga data y deudas intelectuales con estas. Es una forma de ambientalismo que tiene evidentes conflictos con una expansión minera cuando esto implica ganancias significativas y roles determinantes para empresas transnacionales y/o empresas privadas cuyos dueños provienen de elites nacionales. Pero de nuevo son conflictos que pueden ser negociados, a través, por ejemplo, de sistemas impositivos más agresivos (junto con sistemas para el cobro de regalías) o

9 Esta observación se parece a la distinción que Remy (2008) recientemente ha hecho entre conflictos que “tienen solo pretensiones redistributivas” y aquellos que están “claramente centrados en el modelo de desarrollo”.

\* Con esto se hace referencia a la construcción de reservorios que serán utilizados para juntar agua en la época de lluvia y utilizarla en la época seca (N. de la E.).

a través de algún nivel de nacionalización de la minería. De ahí que mientras tiende a entrar en conflicto con las industrias minera transnacionales, no entra en conflicto con la minería en sí. Este es un tipo de ambientalismo muy presente en los conflictos mineros en Perú<sup>10</sup>, visible en organizaciones que tienen ciertos vínculos con partidos de izquierda y con frentes de defensa.

Un tercer ambientalismo corresponde a lo que Joan Martínez Alier (2002) conceptualiza como *ecologismo de los pobres* aunque para este ensayo preferimos denominarlo *ecologismo de los medios de vida*. Es un ambientalismo que se preocupa por la calidad de, y la accesibilidad a, aquellos recursos naturales que sostienen los medios de vida de distintos sectores de la población. Sus actores principales tienden a ser personas –rurales y ciudadanas– quienes perciben que sus recursos naturales están amenazados. Aquí se incluyen campesinos preocupados porque van a perder acceso a su tierra o al agua de riego que necesitan, así como ciudadanos preocupados porque la minería amenaza sus fuentes de agua potable o su salud. El punto común es que este ambientalismo está profundamente enraizado en formas de vida: lo que prima es el deseo por mantener estas formas de vida y sostener los medios que las hacen viables. En este caso, el conflicto con la minería es más profundo en la medida en que la minería y la población requiere acceso a exactamente el mismo recurso; este es el caso del conflicto sobre Cerro Quilish en Cajamarca o el conflicto de Tambogrande en Piura. Estos casos sugieren además que este ambientalismo tiene la potencialidad de reunir y articular una población amplia que cruza la división campo/ciudad. De todas maneras, sigue abierta aquí la posibilidad de negociación en la medida en que uno u otro actor acepta una compensación por la pérdida de acceso a un recurso o la sustitución de un recurso por otro.

El cuarto ambientalismo podría denominarse *justicia socio-ambiental*. Este parte de una noción de inequidad en la relación entre sociedad y medio ambiente, y una crítica al modelo económico que discrimina o castiga a ciertos grupos de la sociedad. Se preocupa por las desigualdades en cuanto a quienes (en términos de clase social, grupo étnico, género y ubicación geográfica) están más expuestos a los riesgos, costos y beneficios de, en este caso, todas las actividades relacionadas con la expansión minera. Además, ve como inaceptable esta inequidad; esto porque maneja un cierto concepto de derechos inalienables y de justicia social. De hecho, los actores que sostienen este tipo de ambientalismo provienen generalmente de corrientes de pensamiento y acción social relacionados con la justicia social y los derechos humanos (aunque para el caso peruano la comunidad de derechos humanos tuvo, hasta hace pocos años, una relación algo tibia con las organizaciones involucradas en los conflictos mineros, quienes asumían una orientación de justicia ambiental y defensa legal). En el juego discursivo de tildar a ciertos grupos de “ambientalistas” –léase extremistas e inflexibles– son especialmente éstos los grupos clasificados bajo esta denominación. Este ambientalismo entra en conflictos estructurales con procesos de expansión minera porque parte de una posición en la cual ciertos valores y derechos son fundamentales, y por lo tanto, cualquier proceso de expansión de las industrias extractivas debe adaptarse a estos derechos. Es precisamente en este punto que difiere del ambientalismo nacionalista-populista: mientras este cuarto ambientalismo insiste en la justicia social para los individuos, sobre todo los históricamente excluidos, el segundo busca justicia para “el pueblo” y “la nación”, y por lo tanto, se enfoca mucho más en temas de control nacional de la plusvalía generada en base a la naturaleza. En consecuencia el ambientalismo *nacionalista-populista* estaría mucho más dispuesto a sacrificar los derechos de ciertos grupos por el bien del “pueblo”. A dife-

10 Actualmente presente también en Bolivia, donde informa políticas estatales.

rencia, el socio-ambientalismo valoriza los derechos humanos como sagrados y entonces exige prácticas como el consentimiento previo, libre e informado, la zonificación ecológica socio-económica, la plena participación de la población en decisiones que les afectan y una regulación férrea de las industrias extractivas para garantizar que los derechos de la población aledaña no sean vulnerados. Un conflicto en el cual el tema de justicia ha primado mucho ha sido aquel en La Oroya; este es un ejemplo ilustrativo porque el socio-ambientalismo se ha desarrollado más en áreas urbanas que en rurales.

Finalmente tenemos lo que podríamos denominar el *ecologismo profundo*<sup>11</sup>. Es un ambientalismo que da mayor valor a ecosistemas, procesos ecológicos, especies y biodiversidad que cualquiera de las otras formas de ambientalismo. De hecho insiste en que el medio natural tiene igual derecho a vivir que el que tienen las personas. Desde este enfoque, el medio ambiente no es simplemente un instrumento que sirve a otras finalidades (la satisfacción de derechos y deseos humanos, la regulación y reproducción del sistema ecológico global, etc.) sino un ente con derechos y valores inherentes. En la medida en que la industria extractiva necesariamente destruye componentes de la naturaleza, es un ambientalismo que entra en profundas contradicciones con la expansión minera; las mismas, por tanto, casi nunca tienen una salida negociada. Hasta la fecha, este tipo de ambientalismo no ha tenido mayor visibilidad en Perú, aunque argumentos similares se pueden encontrar en las posiciones asumidas por ciertos grupos indígenas. Esta orientación ha tenido una repercusión mayor en el caso ecuatoriano, donde Acción Ecológica<sup>12</sup> ha influido de manera importante en la dinámica y evolución de los conflictos mineros.

Este esquema no pretende ser demasiado rígido, pues la misma persona u organización puede identificarse con más de uno de estos ambientalismo (sin poder siempre resolver el problema político de que a fin de cuentas los distintos ambientalismo lo llevan hacia distintas demandas y compromisos). Sin embargo, distinguir entre corrientes es útil por razones tanto analíticas como estratégicas. Primero, esta distinción ayuda a entender las relaciones que existen entre ambientalismo y otras corrientes de opinión en la sociedad peruana y latinoamericana. Por ejemplo, contribuye a esclarecer los puntos de contacto con ideas y actores identificados con derechos humanos, nacionalismos, izquierdas, derechas, desarrollo sostenible, etc. En términos más estratégicos, explicita el hecho de que dentro de una misma agrupación (organización, frente de defensa, coordinadora, etc.) involucrada en un conflicto minero es muy probable que haya coexistencia de varios ambientalismo. Aunque esta coexistencia puede traer una ventaja numérica (se logra incorporar a más personas), también está cargada de fuentes de debilidad y fisura. Aumenta la probabilidad de que en el transcurso de un conflicto ciertos grupos dentro de un movimiento empiezen a separarse por discrepancias conceptuales con los demás o porque su propia preocupación empieza a resolverse. De hecho la coexistencia de visiones distintas dentro de un movimiento permite que pueda debilitarse y dividirse más fácilmente que otros actores (estatales o empresariales). Por esta razón, puede ser que un bloque menos numeroso pero con mayor cohesión conceptual resulte más efectivo que una agrupación más grande. De hecho, algunos de los ejemplos ya mencionados sugieren esto. La misma coalición que frenó la expansión de la Minera Yanacocha hacia Cerro Quilish no logró ponerse de acuerdo sobre quien podría representar sus intereses en las comisiones de dialogo creadas después del conflicto. Mientras tanto, Acción Ecológica, un grupo pequeño pero de mucha consistencia conceptual e

11 Véase por ejemplo la página de Foundation for deep ecology. Disponible en: <http://www.deepecology.org/>

12 Si bien Acción Ecológica no es netamente una organización del ecologismo profundo comparte ciertas orientaciones.

ideológica, ha sido una espina clavada en el centro del sector minero y hidrocarburífero en el Ecuador. Mientras la cohesión interna de Acción Ecológica y su compromiso férreo con ciertos principios de la ecología profunda y la justicia socio-ambiental complican mucho su capacidad de construir alianzas con otros actores, esto mismo le permite ser más decidido respecto a sus acciones.

Tampoco queremos que el esquema aparezca demasiado abstracto y académico, un intento de encasillar actores en categorías sin referentes empíricos. De hecho, para hacer el esquema más concreto, habría sido posible identificar a ciertos actores con estos distintos tipos de ambientalismo; sin embargo, dejamos este ejercicio al lector. El punto más importante es explicitar que existe todo un conjunto de ambientalistas que se hacen presentes en los debates sobre minería. Asimismo reconocer que si bien en ciertos momentos pueden converger porque perciben una amenaza común, tienen distintas disposiciones frente a la posibilidad de negociar salidas a estos conflictos; a fin de cuentas, tienen distintos objetivos y diferentes visiones de los tipos de reforma institucional que buscan.

### Conflictos socio-ambientales: ¿un problema de compensación o de justicia?

En 2006 el primer autor de este artículo realizó una ponencia sobre conflictos mineros como contribución a un evento sobre “el futuro de la tierra”. Durante la discusión un experto mundial en temas de valoración económica del ambiente le preguntó si no creía que el problema de fondo fuera de compensación y que por lo tanto, la solución radicara en llegar a formas de compensación que los distintos actores pudiesen aceptar. En cierto sentido, las primeras tres formas de ambientalismo estarían de acuerdo con este argumento, ya que están abiertos a resoluciones negociadas que giran alrededor de una transferencia compen-

satoria de algún tipo. Actores alineados con el conservacionismo pueden aceptar un proyecto minero si reciben garantías ambientales y/o un compromiso por parte del estado o la empresa que como recompensa por los efectos ambientales causados por la minería en un sitio, van a garantizar la protección de otra área. Por su parte, actores que enarbolan un ambientalismo nacionalista-populista aceptarían una forma de “compensación social” que involucre la implementación de impuestos y regalías más altos y/o la posibilidad de que el “pueblo” participe en las ganancias mineras como socio o copropietario. Finalmente, los actores que operan bajo el ecologismo de los medios de vida podrían aceptar transferencias compensatorias por la pérdida de ciertos medios. Es un fenómeno que se ha visto, por ejemplo, en el pago como compensación por la pérdida de acceso a la tierra a nivel individual o colectivo; este es el caso en Granja Porcón, en la zona de influencia de la Minera Yanacocha, en Cajamarca. En el mismo sentido, persiste la posibilidad de que en el mediano plazo la población cajamarquina acepte el proyecto Quilish, si la empresa garantiza otras fuentes de agua segura para la ciudad<sup>13</sup>.

La lógica de compensación subyace las negociaciones de las empresas, además de buena parte de la legislación estatal (irónicamente, da la impresión que ciertas empresas están más dispuestas que el estado mismo a aceptar niveles elevados de compensación). De hecho, ambos tipos de institución creen en la eficacia y validez de la compensación, ya que es este principio el que les ofrece una salida a los conflictos mineros. Salida que garantiza el avance del proyecto sin el ejercicio de formas de violencia autoritaria que no convienen a las em-

13 Hay actores que desde un “ecologismo de los pobres” critican el hecho de que el sector minero es parte de un modelo que no valora otros activos no-transables: las tradiciones culturales, el conocimiento de generaciones, entre otros. No valorar estos activos implica que tampoco se compensen por los daños que les provoca la expansión minera.

presas, sobre todo a aquellas transnacionales preocupadas por temas de imagen. Sin embargo, no son solamente las empresas y las entidades del gobierno quienes creen en la compensación, muchos asesores de los movimientos y organizaciones sociales también lo hacen. Para ellos la mejor opción para las poblaciones locales es vender sus tierras, esto frente a sus muchas necesidades económicas y a situaciones que parecen poco favorables a la población, especialmente cuando la opción de “no explotar” el subsuelo les parece irrealista. De hecho, no hay que desestimar la sagacidad de esta posición frente al despojo histórico y presente de ciertas poblaciones; pues responde a la experiencia de que es “mejor vender antes de que les quiten”. No obstante esta previsión, permite que el efecto sea el mismo: la compensación como salida al conflicto.

Mucho menor aceptación de una lógica de compensación está presente en los últimos dos tipos de ambientalismo, pues se basan en derechos básicos que no pueden ser traducidos en valor monetario. Para el primero de estos ambientalistas se trata de un conjunto de derechos humanos<sup>14</sup> cuyo respeto y defensa constituyen un principio de justicia social; en el segundo caso, el principio es el de la justicia ecológica basada en un conjunto de derechos inherentes y poseídos por la naturaleza<sup>15</sup>. Mucho más que otros ambientalistas, estos últimos cuestionan de una manera profunda el concepto de desarrollo e insisten en la importancia de mantener un debate público sobre el tipo de desarrollo que la sociedad quiere. En términos específicos, plantean la necesidad de pensar el desarrollo desde un concepto de derechos inalienables tanto de las personas como del medio ambiente. Esto los diferencia radicalmente del sector minero y del gobierno para quienes el principio fundamental es el

crecimiento económico. En estas discrepancias aparentemente académicas radican desacuerdos muy profundos, con alta importancia política, vinculados a la noción de desarrollo: son desacuerdos sobre el tipo de país que se quiere construir, el tipo de economía que se quiere promover, el tipo de estado que se debería construir y el tipo de relación que debería existir entre la humanidad y la naturaleza.

Desacuerdos sobre estos temas ameritan un debate público mucho más amplio y colectivo, ya que las discusiones desatadas por quienes creen en mecanismos de compensación terminan siendo poco desarrolladas o truncadas. A fin de cuentas, son debates sobre “cuánto vale”; esto es, por definición, debates en los cuales todo es transable. El tipo de debate exigido por la justicia socio-ambiental y el ecologismo profundo trata sobre lo no-transable; es decir, los valores constitutivos (o que deberían ser constitutivos) de la sociedad peruana. En la medida en que el avance del neoliberalismo requiere la conversión de cada vez más componentes del mundo en mercancías, el primer tipo de debate termina siendo –aún si no es la intención de los participantes– un ejercicio para identificar, simplemente, las condiciones y los precios que permitirán que este avance continúe. Los debates del segundo tipo buscan identificar por qué, cómo y bajo que condiciones el desarrollo neoliberal debería frenarse.

Como se ve, son estos ambientalistas los que generan más conflicto intelectual, sino físico, respecto a la expansión de la minería, pues rechazan salidas negociadas al conflicto por la vía de la compensación o a través de pactos a nivel únicamente local. En este sentido, son tales enfoques los que crean problemas a la existencia del sector extractivo y los que, frente a ciertas prácticas, instituciones y tendencias del sector, inducen formas de conflicto que realmente merecen ese nombre, al entrar en contradicción, a secas, con la minería. Sobre todo cuando los debates que proponen crean un terreno de discusión al que simple-

14 Derechos que no sólo son civiles y políticos sino económicos, sociales y culturales.

15 Véase por ejemplo Arne Næss (1989).

mente no quiere entrar el estado ni las empresas ni ciertos movimientos sociales. No sorprende, entonces, que sean las personas identificadas con estos ambientalistas quienes tienden a ser públicamente satanizadas y sujetas a prácticas de intimidación y deslegitimación.

### No todos los conflictos son socio-ambientales

Dicho esto, el ambientalismo –cualquiera que sea su orientación– no está siempre presente en los momentos de conflictividad minera. Hay, por ejemplo, varias categorías de conflictos que nacen de los efectos de la expansión minera en distintos mercados locales –el de tierras, el de empleo o el de subcontratación de servicios–. En estos casos, el conflicto puede convertirse en un instrumento de negociación para conseguir de la empresa minera mayores oportunidades de empleo para las poblaciones vecinas; o surgir cuando hay frustraciones sobre los precios pagados y mecanismos usados por la empresa en la compra de tierras o cuando una empresa de servicios pierde su contrato y organiza a sus trabajadores y clientes en acciones de protesta contra la minera.

Aunque estas luchas no tienen que ver con el tema de recursos naturales, con cierta frecuencia se articulan y se proyectan a través de discursos sobre el medio ambiente. Bien porque los gestores de tales conflictos ven en estos discursos un instrumento movilizador o porque quienes terminan participando combinan sus preocupaciones ambientales con aquellas que catalizaron inicialmente el conflicto.

Estas situaciones pueden traer consecuencias problemáticas. En primer lugar, permite que aquellos observadores dispuestos a desestimar el tema ambiental puedan referirse a estos conflictos con el fin de sugerir que, “en general”, no existen problemas ambientales relacionados con principios y preocupaciones pro-

fundas, sino que el ambientalismo es, más bien, un pretexto para acceder a recursos. Lo que está en juego, según estas lecturas, es conseguir una proporción, no importa cuán pequeña sea, de las rentas generadas por la industria extractiva. En segundo lugar, permiten la repetición constante de que las organizaciones que promueven la justicia ambiental o el ecologismo popular son fundamentalistas, siembran el conflicto y tergiversan los debates sobre la minería, de una manera que dificulta la posibilidad de llegar a una salida negociada. Existe aquí un problema cuya solución no es clara.

### No todos los conflictos son malos

Un fenómeno de los últimos años en Perú ha sido la aparición de un “estado bombero”, volcado a apagar conflictos por aquí y allá. Los medios de comunicación han seguido en detalle los viajes a provincia del ex primer ministro Jorge del Castillo y su sucesor Yehude Simon, así como los del ex ministro de Energía y Minas, Juan Valdivia, y su sucesor Pedro Sanchez, y últimamente los del ministro de Medio Ambiente, Antonio Brack. Todos dedicados a resolver conflictos. Asimismo, aunque con menos alarde, los medios reportan también la “vida de bombero” de los asesores ministeriales y de los oficiales de las Adjuntías de la Defensoría del Pueblo. Se transmite la imagen de un estado que va y viene en pos de resolver conflictos, si cabe, lo más antes posible. Pero al mismo tiempo, surge la imagen de un estado que intenta, en muchos casos, deslegitimar conflictos. Así, insiste que son producto de una manipulación externa e interesada, que las ONG los promueven para justificar su existencia y acceder a mayor financiamiento, y que los actores, más interesados, simplemente “no entienden.” Contraponiendo estas dos dimensiones del actuar del estado: una que apaga el conflicto y otra que lo critica, nos enfrentamos a una

estrategia clara: “te compenso o te deslegitimo”<sup>16</sup>.

Este comportamiento institucional, parte de una interpretación que parece entender los conflictos como “problemas” que hay que resolver, mas no como reflejos de causas estructurales y profundas –aún cuando estas razones no se mostraran a primera vista–. Se trata, por tanto, de fenómenos que hay que leer y transformar en vez de simplemente “apagar”. Aquí un ejemplo: un conflicto gestionado por los dueños de un *service* en busca de contratos, no radica simplemente en la manipulación por parte de estos contratistas locales, sino en la transformación de la economía local. Transformación que es consecuencia de la expansión minera y que ha inducido la formación de redes de poder económico local que funcionan de manera parecida a pequeñas mafias.

Las respuestas estatales que hemos señalado parten al parecer de una lectura que no considera la historia moderna de otros países socialdemócratas<sup>17</sup>. Una interpretación acorde con los hechos no pasaría por alto que parte de las instituciones que definen a las sociedades social democráticas han nacido de conflictos sociales que hicieron visibles falencias institucionales e injusticias sociales de una manera innegable. Estos fueron conflictos que forzaron un debate social y nacional sobre los derechos del trabajador, los derechos civiles de las poblaciones minoritarias, los derechos de las mujeres, solo para citar algunos ejemplos. A raíz de estos momentos de angustia social, surgieron nuevas institucionalidades y nuevas reglas del juego; y tuvieron, además, el efecto de resolver (parte de) las contradicciones que habían generado los conflictos en primer lugar.

Las posturas desde el gobierno reflejan además una lectura poco analítica de la reciente

historia del Perú. En el propio sector minero peruano existe evidencia de nuevas institucionalidades, las cuales han surgido como respuesta a conflictos sociales. El Grupo de Diálogo Minero, reconocido por varios actores como un importante foro para el intercambio de criterios y para imaginar nuevas institucionalidades, emergió como un espacio con presencia del sector empresarial, a raíz del conflicto de La Zanja (y de Cajamarca en general). Las empresas Buenaventura y Yanacocha empezaron a participar de una manera sostenida; y con el tiempo, en un sentido más general, el Grupo de Diálogo, espacio que anteriormente había reunido mayoritariamente a actores de la sociedad civil, ha registrado un incremento en la participación del sector empresarial. El Grupo Norte en Cajamarca también constituye una respuesta empresarial al conflicto, y durante los últimos años en este departamento, el intento por parte de varias empresas de “hacer las cosas de otra manera” también refleja un intento por aprender de los conflictos sociales. A nivel estatal, la creación del Ministerio de Medio Ambiente se debe, de alguna manera, a la existencia misma del conflicto, en especial del conflicto transnacional alrededor del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Camisea-2/Perú LNG\*.

Estos ejemplos sustentan, en el caso peruano mismo, el argumento de que el conflicto socio-ambiental puede ser un factor que induce la creatividad institucional. Sin embargo, la generación de innovaciones institucionales ha sido un proceso lento y sobre todo, incompleto. Proceso en el cual el estado ha hecho concesiones institucionales solo a última hora y de manera limitada. En tal situación, el conflicto no desaparece: por un lado, persisten áreas de disputa frente a las cuales el estado no responde –de hecho hace lo contrario y mantiene su estrategia de “te compenso o te deslegitimo”–;

16 Táctica, nos atreveríamos a decir, algo similar a la de los narcotraficantes: “te compro o te mato”.

17 Tema que hemos comentado en otro ensayo Bebbington y Burneo (2008). Véase también Fontaine (2003).

\* Consorcio que se encargará de la explotación del gas natural de Camisea, lote 56, en la Amazonía peruana (N. de la E.).

por otro lado, aun cuando responde lo hace solo parcialmente. Un caso emblemático ha sido el manejo del tema minero en la conformación del Ministerio de Medio Ambiente, donde el estado, el gobierno y el sector privado resistieron a ultranza la creación de una autoridad ambiental autónoma para el Perú. Propuesta promovida, además, por otro órgano constitucional, la Defensoría del Pueblo y exigida por muchos actores sociales.

Otro fenómeno relacionado con el excesivo afán del estado por apagar conflictos, es que se evita que estos tomen su curso y vayan generando debates de fondo, necesarios si se desea enfrentar las contradicciones estructurales (Fontaine 2003). En esta evitación el estado no actúa solo. Las empresas, los medios de comunicación e incluso la propia academia hacen poco por empujar estos debates, actuando más bien de una manera que los contienen. Dicho esto, hay que reconocer que el estado no habla con una sola voz a este aspecto. De hecho, se podría argumentar que entre los pocos actores que intentan facilitar un debate de esta naturaleza, la Defensoría del Pueblo cumple un rol principal. Aunque no toma parte, persiste a través de sus intervenciones públicas (y privadas), en las que sostiene que Perú debe pensar en su futuro general y minero, con base en ciertos principios de derechos fundamentales y constitucionales, y entonces debatir el rumbo a seguir. A pesar de ser una importante voz en el conjunto estatal, lamentablemente otros órganos del gobierno y del sector minero no la toman en cuenta, en el mejor de los casos, o buscan su deslegitimación, en el peor de ellos.

En cierto sentido, el conflicto es el otro lado de la medalla del “desarrollo” o de la del “cambio social”. Es inherente así a la sociedad, más todavía, cuando ésta experimenta un proceso de transformación acelerada como aquel catalizado por la expansión minera. Algunos de estos conflictos son disputas puntuales, dirigidas por grupos interesados en captar parte de las rentas generadas por la minería. Otros,

en cambio, son conflictos profundos que nacen de contradicciones particulares en la sociedad. Son estos los conflictos que traen mayores oportunidades, pero también más riesgos; su efecto final depende, en gran medida, de cómo el estado y el sector empresarial respondan. Frente a estos conflictos estructurales, *grosso modo*, existen dos opciones<sup>18</sup>. Una respuesta es tomarlos en serio, lo que implica no deslegitimar los conflictos ni a los actores involucrados, a través, por ejemplo, de expresiones como: “perros del hortelano”, “cuatro pelagatos”, “indígenas manipulados”, “ONG interesadas”, “curas rojos” o “intervenciones de partidos de la oposición”. Al contrario implica aprovechar los conflictos y utilizarlos como mecanismos para abrir la clase de debates que definen a una sociedad como democrática –nos referimos a debates nacionales, fuertes, francos y donde todas las voces tienen igual valor–. La otra respuesta es buscar salidas que combinan compensaciones, arreglos bilaterales, ajustes institucionales a medias y represión. Puede ser que tal estrategia permita arreglar las cosas en el camino y durante un cierto tiempo. Lo que no permite es producir una democracia fuerte y una sociedad que sabe resolver de manera consciente, algunas de sus contradicciones internas y que ha aprendido a convivir con los múltiples grupos que la conforman. Además, si se opta por este camino existe siempre el riesgo de que el conflicto se generalice, profundice y se vuelva destructivo para el conjunto de la sociedad.

Aunque algunos sostienen que hay pocas posibilidades de que conflictos ampliamente generalizados tengan lugar, lo sucedido en Bagua, el 5 de junio de 2009, sugiere que no es así. Estos eventos demuestran además los costos que, en todo sentido, puede generar un conflicto tan grave. Frente a hechos como estos, la opción de aprovechar el conflicto para

18 Este, quizá, es el mensaje básico y muy simplificado de todo el trabajo teórico, denso pero importante de Jürgen Habermas.

promover debates profundos sería la más aconsejable. Pero si se opta por abrir el debate, ¿quién lo va a promover? Pues para esta tarea parece faltar actores todavía.

## Bibliografía

- Auty, Richard, 2001, *Resource Abundance and Economic Development*, Oxford, University Press, Oxford.
- Bebbington, Anthony, editor, 2007, *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales*, Instituto de Estudios Peruanos / Centro Peruano de Estudios Sociales, Lima.
- Bebbington, Anthony y María Burneo, 2008, "Conflictos mineros: freno al desarrollo o expresión ciudadana", en Oxfam GB, editor, *Pobreza, Desigualdad y Desarrollo en el Perú. Informe Anual: 2007-8*, Oxfam, Lima.
- Bebbington, Anthony y otros, 2008, "Contention and ambiguity: Mining and the possibilities of development", *Development and Change*, No. 39, Institute of Social Studies, The Hague, pp. 887-914.
- CIDSE y ALAI, 2009, *América Latina: Riqueza privada, pobreza pública*, CIDSE/ALIA, Quito.
- Defensoría del Pueblo, 2009, *62º Reporte de Conflictos Sociales: Conflictos Sociales Conocidos Por La Defensoría Del Pueblo al 30 de Abril del 2009*, Defensoría Del Pueblo, Lima.
- Denle, Broederlijk, 2008, *Territorios y recursos naturales: el saqueo versus el buen vivir*, Agencia Latinoamericana de Información-ALAI, Quito.
- Echave, José de y otros, 2009, *Minería y Conflicto Social*, IEP/CIPCA/CBC/CIES, Lima.
- Escobar, Arturo, 2005 "El 'postdesarrollo' como concepto y práctica social", en Daniel Mato, coordinador, *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, Caracas. Disponible en <http://www.unc.edu/~aescobar/text/esp/El%20postdesarrollo%20como%20concepto.pdf>
- Fontaine, Guillaume, 2003, *El precio del petróleo: Conflictos Socioambientales y gobernabilidad en la región Amazónica*, FLACSO-Ecuador, Quito.
- Martínez-Alier, Joan, 2002, *El ecologismo de los pobres: conflictos ambientales y lenguajes de valoración*, Icaria, Barcelona.
- Naess, Arne, 1989, *Ecology, Community and Lifestyle: Outline of an Ecosophy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Remy, María, 2008, "Poca participación y muchos conflictos", *Perú hoy*, No. 13, Desco, Lima, pp. 81-98.
- Sachs, Jeffrey y Andrew Warner, 2001, "The curse of natural resources," *European Economic Review*, Vol. 45, Amsterdam, pp. 827-838.
- Weber-Fahr, Monika, 2002, *Treasure or Trouble? Mining in Developing Countries*, World Bank and International Finance Corporation, Washington.