

ACTIVIDADES DE DESARROLLO COMUNITARIO DE EMPRESAS MINERAS Y DE EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Boletín Actualidad Minera-Cooperación

Mayo 2004.

Una de las áreas programáticas dentro de la Iniciativa de Investigación sobre Políticas Mineras (IIPM) del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID)³ es la "Alianzas para el desarrollo local". Dentro de dicha área, y en cofinanciación con la Fundación Ford, se realizó el proyecto de investigación "**Actividades de desarrollo comunitario de empresas mineras y de explotación de recursos naturales en América Latina y el Caribe**", cuyos principales resultados se encuentran resumidos en este informe.

Lo motivación principal de esta investigación es la paradoja de la coexistencia de proyectos mineros rentables en zonas rurales históricamente pobres en Latinoamérica. Por un lado, se puede constatar que las empresas mineras realizan importantes inversiones sociales cuyos efectos socioeconómicos suponen la promoción del desarrollo local. Además, dentro del marco legal de los diversos países, se establece que parte de los ingresos de las empresas mineras se redistribuirán a las zonas de influencia donde éstas operan. Sin embargo, también se constata que la pobreza es un factor persistente dentro de las zonas tradicionalmente mineras. Todo esto llevaría a cuestionar los reales efectos socioeconómicos que tiene la extracción de minerales sobre el potencial desarrollo local de las localidades donde operan dichas empresas mineras.

Así, el presente estudio de investigación se propuso analizar dos proyectos mineros concretos en los países de Chile, Colombia y Perú⁴, con el objetivo de extraer algunas lecciones y recomendaciones para articular de mejor manera los esfuerzos de los diferentes actores (empresas, gobiernos y organizaciones comunitarias), de modo que se logren mayores niveles de bienestar en las regiones mineras y se generen procesos de desarrollo local y regional sostenibles en el largo plazo.

Para alcanzar estos objetivos, se formó una red compuesta por los investigadores de los tres países seleccionados, trabajando con términos de referencia y metodologías comunes, previamente acordadas en talleres presenciales, vinculados a través de una coordinación central.

Las hipótesis primarias del estudio fueron las siguientes:

1. Los diferentes pesos económicos y marcos legales e institucionales de la minería, tanto a nivel nacional como local, ayudan a explicar las diferentes estrategias de articulación de la actividad minera con el desarrollo local.
2. Las empresas mineras realizan actividades de desarrollo local debido a la creciente presión proveniente de personas y organizaciones denominadas "grupos de interés" (o "actores").

3. Las empresas mineras tiene diferentes criterios para escoger a las poblaciones con las cuales realizan acciones de desarrollo.
4. Los impactos en el desarrollo local se generaran a partir de dos fuentes: las operaciones mineras y las actividades específicamente diseñadas para el desarrollo comunitario.
5. Las poblaciones participan en el diseño de las actividades de las empresas que generan un impacto local, tanto de las operaciones mineras como de los programas de desarrollo.
6. En las zonas mineras existen articulaciones o alianzas entre el Estado y las empresas para la promoción conjunta del desarrollo local.
7. Los programas de desarrollo de la minería se articulan con diversas instituciones civiles, como ONG's e iglesias.

El informe final, sobre el que se basa este resumen, esta dividido en cuatro capítulos. El primero plantea las hipótesis principales del estudio dentro del marco teórico empleado, así como las principales conclusiones y recomendaciones obtenidas de la comparación entre los casos analizados. Los siguientes tres presentan las experiencias concretas de cada uno de los países estudiados (Chile, Colombia y Perú). Cada uno de estos capítulos está a su vez subdividido en cuatro secciones. En la primera se describe el contexto económico, socioterritorial, político, legal e institucional de cada país; así como las políticas de desarrollo comunitario de las empresas mineras y las motivaciones que las conducen a mantener dichas políticas, los mecanismos de articulación con otros actores (principalmente el Estado y las comunidades), la participación y percepción de los mismos y las sinergias entre ellos. En las siguientes dos, se detalla cada uno de los casos analizados, enfatizando el impacto de los proyectos de desarrollo de cada empresa sobre la generación de empleo, la demanda de bienes y servicios, los impactos ambientales y el uso de recursos (tierra y agua) en las zonas de influencia de la operación minera, así como el grado de participación, articulación y percepción de las comunidades y el Estado. En la última sección, se establecen las principales conclusiones y recomendaciones obtenidas a nivel de cada país.

Principales resultados

En esta sección, se resumen los principales resultados asociados a cada una de las hipótesis planteadas inicialmente.

Hipótesis 1: Contexto social y económico de la actividad minera.

El objeto de estudio de esta investigación se realizó en tres países heterogéneos en cuanto a sus estructuras productivas y niveles de democratización. Así, mientras en Perú y Chile, la minería es un componente importante de su economía (acumulando más del 46% de las exportaciones), en Colombia la actividad minera

no es significativa en las exportaciones ni en la generación de empleo a nivel nacional. Además, los primeros países han atravesado un proceso de reforma estatal orientado a la liberalización de mercados y la centralización del poder. En cambio, los lineamientos de política económica de Colombia, no sólo han tendido hacia los eslabonamientos productivos entre la minería y la industria, sino que además existe un esquema distributivo del poder y de los ingresos mineros hacia las regiones donde se extrae el mineral. Lo que sí comparten los tres países estudiados es que, en las regiones específicas donde se ubican los proyectos mineros analizados, la minería cobra una gran importancia.

Estos diferentes pesos económicos e institucionales ayudan a explicar las diferentes estrategias de articulación de la actividad minera con el desarrollo local. Así, en Perú y Chile, las empresas

mineras tiene un mayor poder para influenciar sobre las políticas públicas, por lo que las reformas estatales incentivan la inversión extranjera a través de facilidades tributarias y la desregulación de la actividad. Mientras en estos países, el marco legal minero interviene solamente en la regulación ambiental y en la distribución de los ingresos mineros a las regiones (canon para Perú, patentes para Chile); en Colombia las normas establecen, además de eso, políticas industriales favorables a la promoción de empleo local, adquisición de bienes y servicios locales, y transferencia tecnológica desde las grandes empresas mineras hacia las de menores recursos. El apoyo social también es regulado en Colombia, mediante la reconversión de trabajadores en zonas consideradas no aptas para la minería y mediante incentivos tributarios para el desarrollo de obras de infraestructura educativa, de salud y saneamiento.

No sólo el contexto socioeconómico nacional, sino también el local, es distinto en los países estudiados. Así, en Perú y Chile se observa que los índices de desarrollo humano de las regiones mineras son superiores a los promedios nacionales (y las tasas de pobreza son menores). Esto se debe a que las zonas de influencia de los proyectos mineros se ubican tanto en áreas rurales como en áreas urbanas más desarrolladas, lo que en promedio, esconde las desigualdades sociales de las regiones. En Colombia, por otro lado, los índices de desarrollo humano de las regiones mineras son menores (y las tasas de pobreza mayores) que lo que se observa a nivel nacional, dado que la minería se ubica en regiones tradicionalmente agropecuarias. Por ello, la minería aparece como una actividad que permite fuentes de empleos, mercados y recursos para el desarrollo local y regional. Además, el alto nivel de violencia existente en estas zonas actúa como incentivo para que las empresas busquen entornos pacíficos y seguros para realizar sus actividades.

Lo que sí se encontró en común en los tres países (excepto Minera Zaldívar en Chile) es la existencia de conflictos sociales por impactos ambientales y por el uso de recursos naturales como la tierra y el agua. Especialmente en la zona sur del Perú y en la norte de Chile, al ser el agua un elemento escaso, los conflictos por el uso de este recurso entre la minería y la agricultura son mayores.

Hipótesis 2: ¿Por qué las minas realizan acciones de apoyo social?

La hipótesis inicial es que las empresas mineras realizan actividades de desarrollo local debido a la creciente presión de los grupos de interés. Estos actores se encuentran tanto dentro del área de influencia del proyecto minero (comunidades rurales o urbanas afectadas directa o indirectamente) como fuera de la misma (Estado, ONGs nacionales o internacionales, banca internacional, gremios empresariales, etc.). Además, dentro de las mismas empresas mineras, también existen distintos grupos de interés, unos más sensibles que otros con respecto al tema de desarrollo local.

Así, lo que se encontró en los casos estudiados es que la principal motivación de las empresas mineras para realizar programas de desarrollo social es el mantenimiento de las relaciones armoniosas con los grupos de interés locales, lo que permitiría que sus operaciones funcionen normalmente.

La demanda de las poblaciones hacia las empresas mineras ha provenido mayormente de los impactos sobre el medio ambiente⁵. Los proyectos antiguos no sólo tuvieron que adecuarse a los nuevos estándares ambientales exigidos por las normas nacionales, sino que también tuvieron que reconocer los daños ocasionados anteriormente, mediante indemnizaciones, especialmente a través de pagos en efectivo o proyectos de infraestructura y desarrollo que buscan beneficiar a toda la población. Los nuevos proyectos, en cambio, empezaron a operar en un entorno legal distinto que desde el principio les obligó a mantener los estándares ambientales mínimos. Sin embargo, en casi todos los casos, las poblaciones se muestran desconfiadas acerca del manejo ambiental de las empresas y de los controles estatales debido, por un lado, a la inexistencia de formas de comunicación apropiadas de las empresas y el Estado, y por el otro, a la desconfianza acerca de la veracidad de la información proporcionada por estos actores. Además, se evidenció que el Estado sigue siendo percibido como un actor parcial en la fiscalización ambiental, dado que es el promotor de la actividad minera y dueño del recurso mineral. Por último, la indemnización ambiental, sea el impacto real o ficticio, aparece en diversos casos como una herramienta de negociación para la obtención de beneficios sociales como el empleo local o la construcción de infraestructura.

Otro actor importante en el tema de la minería y el desarrollo local es el Estado. Evidentemente, debido al marco legal de los países, las empresas colombianas esgrimen, como una de las razones para sus políticas sociales, el cumplimiento con la legislación nacional; mientras que en Perú y Chile, los aportes mineros al desarrollo dependen, en forma exclusiva, de la libre voluntad de las empresas.

La política empresarial y social impulsada por las corporaciones en sus casas matrices también es un elemento importante por considerar. De esta manera, aparece como grupo de interés clave dentro de las empresas, en lugar de las oficinas de Relaciones Comunitarias como se pensó originalmente, los directorios de las corporaciones en los países de orígenes. Compañía Minera Zaldívar, en Chile, ilustra claramente la importancia de la política corporativa internacional.

Finalmente, la aproximación al tema social también es distinta, existiendo empresas más orientadas hacia el cumplimiento de la ley o las relaciones con proveedores y clientes; mientras otras, son más proactivas en su generación de políticas y estrategias de relaciones comunitarias. La diferencia se debe, en parte, a la política corporativa, así como a la necesidad de mantener una imagen pública frente a los demás grupos de interés como ONGs ambientalistas, gremios, etc..

Hipótesis 3: ¿A quiénes apoya la empresa?

Se ha partido de la hipótesis que las empresas mineras tienen diferentes criterios para escoger a las poblaciones beneficiarias de sus programas de desarrollo. Mayoritariamente, se ha encontrado que las poblaciones que participan de los programas de desarrollo son los grupos de interés afectados por el proyecto.

Sin embargo, existen algunas diferencias entre los casos analizados. Así, en Southern Peru, Codelco y Milpo se negocia con los grupos de interés con los cuales se debe compartir el uso

de recursos como tierra y agua. En cambio, especialmente en Carbones del Caribe y en la Compañía Minera Zaldívar, el criterio de selección ha sido el estado de vulnerabilidad de los sectores sociales. Finalmente, en Cerro Matoso, el criterio para elegir a la población beneficiaria proviene en parte del estado de vulnerabilidad de las poblaciones, y además de la capacidad de participación en los programas de desarrollo empresarial promovidos por la empresa.

Hipótesis 4: Operaciones mineras, acciones de promoción y desarrollo local Otra hipótesis inicialmente planteada fue que los impactos en el desarrollo local se generan no sólo de las actividades diseñadas propiamente para el desarrollo comunitario (salud, educación, producción y otros), sino además de las operaciones mineras en sí mismas (contratación de mano de obra local, adquisición de bienes y servicios locales, manejo de los impactos socio ambientales, uso de recursos naturales, etc.).

Con respecto a los proyectos de desarrollo, se encontró que, en los tres países, los programas de promoción de capacidades productivas y de gestión agropecuaria y comercial son los más recurrentes. En casi todos los casos, estos proyectos, cuyo objetivo es elevar el nivel de ingresos de las familias beneficiarias, se presentan como complemento a la contratación de mano de obra local, dado que la demanda por mano de obra no calificada ha disminuido. En otros casos, estos proyectos se presentan como compensación a las poblaciones rurales dado

que se les afecta la cantidad y calidad del uso de tierra y agua disponibles. Además de estos proyectos productivos, también se privilegian los programas de salud, mejoramiento de infraestructura local y de educación formal.

Con respecto a los organismos que ejecutan estos programas, algunas empresas, como Southern Peru y Minera Zaldívar, optan por internalizar la ejecución en oficinas especializadas dentro de la empresa. Las empresas colombianas, en

cambio, ejecutan los proyectos mediante fundaciones con relativa independencia de las operaciones mineras. Finalmente, Milpo y Codelco han delegado estos programas a las áreas de Recursos Humanos y Asuntos Externos,

respectivamente. Con respecto a las operaciones mineras, en primer lugar, se encuentra que las políticas de empleo local de las empresas mineras son dispares entre los casos estudiados. Así, en Colombia, el marco legal obliga a la contratación de mano de obra nacional, regional y local. En Perú, si bien no existe un marco legal, las empresas suelen tener una preferencia por el empleo local. Esto es más claro en Southern Peru, mientras que en Milpo no existe una política de contrataciones locales. Finalmente, en Chile, el Código del Trabajo establece la obligación de contratar mano de obra nacional, mas no regional ni local. En el caso de Compañía Minera Zaldívar, la mayoría de trabajadores son no solo chilenos, sino que residen en el área de influencia de la mina; mientras que Codelco, al estar reduciendo personal, tiene un impacto negativo sobre el empleo.

Con respecto a la adquisición de bienes y servicios locales, regionales o nacionales, nuevamente sobresalen los casos colombianos debido a su marco legal. En Chile, si bien no existe una normatividad, existe un gran interés en fomentar eslabonamientos productivos entre la minería y la industria nacional, inducidos por el sector público de manera indirecta, mediante créditos y facilidades para la capacitación, evitándose cualquier normativa que implique una intervención directa en el mercado. Sin embargo, sólo Minera Zaldívar tiene lineamientos específicos para adquirir productos de la región; mientras que Codelco prioriza el criterio de mercado. Finalmente, el Perú, tampoco existe una normatividad que obliga a la compra de productos locales o regionales, solamente existe una Guía de Relaciones Comunitarias del Ministerio de Energía y Minas que propone sugerencias para fomentarlo. Ninguno de los casos peruanos estudiados tiene una política de compras locales, aunque Southern afirma que en la práctica sí lo hace.

En todos los casos analizados, se encontró una serie de obstáculos para la contratación de mano de obra y la adquisición de productos, tanto locales como regionales. En general, la mano de obra ofertada suele ser no calificada y los productos ofrecidos son de una menor calidad, es decir no son competitivos. En áreas rurales, estas debilidades son aun más pronunciadas, debido al predominio de actividades agropecuarias de subsistencia y escasa relación con el mercado. Además, los subcontratistas son los que potencialmente pueden contratar una mayor cantidad de mano de obra local y adquirir productos locales, sin embargo, éstos no tienen la misma política que las empresas (excepto en Colombia).

Sin embargo, el tiempo de vida de un proyecto minero es un elemento importante por considerar antes de promover políticas de articulación productiva con la minería. Así, cuando el ciclo de vida de los proyectos es más limitado, el problema no es tanto cómo generar eslabonamientos con la minería, sino cómo utilizar los recursos provenientes de esta actividad para impulsar actividades económicas en las que la región y localidad tengan ventajas comparativas en el largo plazo. Esta preocupación por generar actividades sostenibles independientes de la minería es especialmente evidente en los casos estudiados en Colombia.

Por otra parte, el manejo ambiental siempre se menciona como una prioridad para las empresas estudiadas. Esto se debe a la mayor regulación existente, tanto nacional como internacional.

Sin embargo, en las empresas Milpo, Southern Perú, Codelco y Carbones del Caribe, también existe una preocupación por mitigar los impactos ambientales para mantener una relación armoniosa con la comunidad.

Finalmente, existen conflictos por el uso de los recursos naturales, como el agua y la tierra. Ya se mencionó como el problema de la escasez del agua en el norte de Chile y sur del Perú tiene un impacto sobre la relación entre las comunidades y las empresas mineras. En el caso de Chile, la competencia por los recursos no ha desatado agresiones directas entre las partes, sino

que, por lo general, se expresan en contiendas jurídicas entre los representantes legales de los involucrados. En el caso de la Southern Peru, la empresa suele tener una preferencia por las poblaciones con las cuales comparte el agua dentro de los proyectos de desarrollo ejecutados.

Con respecto al uso de la tierra, los impactos generados por la apropiación de tierras de propiedad privada para uso minero son importantes para Colombia y Perú. Sin embargo, en ninguno de los casos estudiados se menciona la existencia de medidas que busquen compensar, con programas de desarrollo sostenibles, a las comunidades afectadas por la adquisición de tierras. En todos los casos, las empresas mencionan la necesidad de negociar directamente con los propietarios de los predios debido a la poca voluntad de los gobiernos de apoyar las solicitudes de expropiación (Colombia) o servidumbre (Perú). En el norte de Chile, el tema no tiene mayor relevancia dado que la minería se desarrolla principalmente en áreas que le pertenecen al Estado.

Hipótesis 5: La participación de la población en su propio desarrollo. Inicialmente, se planteó como hipótesis que las poblaciones participan en el diseño de los proyectos de desarrollo y de las operaciones mineras que impactan la comunidad.

Con respecto a los programas de desarrollo, se encontró que la mitad de los casos analizados tenían un bajo componente de participación poblacional dentro de las políticas sociales.

Sobresalieron los casos de Milpo, Minera Zaldívar y Codelco, donde las políticas de desarrollo social son decididas por las gerencias encargadas y la participación de la población local se limita a consultas acerca de prioridades o propuestas de desarrollo. Todo lo contrario, Cerro Matoso, Carbones del Caribe y Southern Perú tienen componentes altamente participativos en sus programas de desarrollo. Éstos fomentan la coparticipación, con el objetivo de evitar relaciones paternalistas e incentivando el desarrollo de capacidades de gestión en las localidades.

Cuando no existen conflictos ambientales, la percepción de la población sobre los programas de desarrollo de las empresas suelen ser positivas debido al carácter proactivo de la empresa, como en el caso de Minera Zaldívar. Mientras que en Cerro Matoso, Carbones del Caribe y Southern Peru, los conflictos ambientales, mientras la opinión de los pobladores es favorable a los programas debido al

impacto sobre la localidad, los sindicatos y municipios consideran que las medidas de apoyo social son insuficientes para compensar los daños provocados por los impactos ambientales de las empresas. En cuanto a Codelco, las percepciones recogidas por algunos actores son positivas, especialmente debido a las oportunidades de empleo, mientras que otros resaltan los daños ambientales ocasionados. Finalmente, la población local del área de influencia de Milpo tiene una percepción negativa de los proyectos sociales realizados por dicha empresa, dado que éstos no tienen ninguna relevancia con los impactos ambientales causados por la empresa.

Con respecto a las operaciones mineras, se encontró que la participación de la población dentro del diseño de contratación de mano de obra local, adquisición de bienes y servicios, manejo ambiental y uso de los recursos, es limitada.

En primer lugar, en algunos casos del Perú, las empresas plantean un cupo determinado para la contratación de mano de obra no calificada, y la comunidad (campesina o nativa) es quien elige a los trabajadores que rotarán sus puestos para favorecer a la mayor cantidad de personas posible. Cerro Matoso también tiene la política de no contratar a más de una persona por familia. Sin embargo, generalmente, el empleo es manejado por las empresas exclusivamente con criterios de mercado o como compensación a las poblaciones afectadas.

En cuanto a la participación de las poblaciones como proveedores de bienes y servicios mineros, sólo Chile promueve el fortalecimiento de pequeñas y medianas empresas para que se articulen con la minería, promoviendo capacitación y recursos financieros. De esta forma, se espera que, en el largo plazo, se incremente la participación de los agentes económicos regionales en la actividad minera.

Con respecto al manejo ambiental, los marcos legales de los países analizados obligan a las empresas mineras a realizar un Estudio de Impacto Ambiental, previo a la ejecución del proyecto minero, para lo cual se requiere consultar con las poblaciones interesadas. Sin embargo, este mecanismo de consulta no implica la capacidad de veto, sino simplemente la oportunidad para expresar sus opiniones y propuestas, dado que el único responsable de decidir si las respuestas a las inquietudes de las poblaciones son respondidas por la empresa es el Estado.

En cuanto al uso de la tierra, en Colombia, Perú y Chile existen mecanismos coercitivos para la obtención de terrenos superficiales, como la expropiación y la servidumbre minera. Sin embargo, en los dos primeros países se favorece la libre negociación entre las empresas y las poblaciones dueñas de los terrenos, recurriendo a la servidumbre solamente cuando no se llega a un acuerdo entre las partes. En Chile, en cambio, la mayoría de tierras donde se realizan los proyectos mineros son estatales, por lo que, en caso exista algún propietario particular, se privilegia la imposición de servidumbres. Ya sea por servidumbre o expropiación, los propietarios de las tierras siempre son sujetos de pago o indemnización y preferenciales en los proyectos de desarrollo.

Un caso especial corresponde a las tierras de propiedad o usufructo indígena o tribal. de los estudios realizados, reglamentado internacionalmente por el

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Sólo Colombia, a través del Ministerio de Medio Ambiente, utiliza este mecanismo para actividades mineras con poblaciones indígenas y comunidades negras. En Perú, la minería se desarrolla principalmente en las zonas de Sierra y marginalmente en la Costa, donde las comunidades están definidas por la norma como campesinas y no indígenas o tribales. En el estudio chileno no existe una mención al uso de este convenio.

Es importante resaltar que el uso de tierras superficiales es uno de los aspectos generadores de mayores impactos sociales en la actividad minera. La cesión de tierras, sea de forma coercitiva o negociada, implica la limitación o la eliminación total de uno de los más importantes recursos con los que cuenta una población rural. De ahí que las empresas den prioridad a sus actividades de desarrollo con las poblaciones con las que existe alguna negociación por el uso de sus terrenos. Sin embargo, los efectos de estas actividades de desarrollo dependen de su capacidad para mantener o mejorar las condiciones de vida previas de las poblaciones involucradas.

Hipótesis 6: Estado y empresas ¿aliados para el desarrollo?

Con respecto a las articulaciones o alianzas entre el Estado y las empresas mineras para la promoción conjunta del desarrollo local, los resultados muestran que, si bien existen diversos obstáculos en la coordinación, las mineras tienden a relacionarse, principalmente, con los ministerios de Agricultura, Industria, Salud y Educación. En todos los casos, las empresas, o bien buscan integrarse a programas ya establecidos por las instituciones públicas (apoyando con financiamiento, personal y otros recursos), o, buscan atraer a las instancias estatales a las zonas de operación donde están ausentes, para coparticipar en los diferentes programas. Esto se da a través de convenios de cooperación para el desarrollo local entre diversos entes del

gobierno central con las empresas mineras.

Además del gobierno central, los organismos estatales a nivel local también son importantes. Así, en todos los casos, los municipios son receptores del canon (Perú), patentes (Chile) o regalías y compensaciones mineras (Colombia). No obstante, se detectó que muchos de estos gobiernos locales no cuentan con la capacidad para gestionar los recursos eficientemente, especialmente al no contar con personal capacitado. De esta manera, si bien las empresas dicen que no buscan reemplazar al Estado en su responsabilidad social, no encuentran en las instituciones públicas locales, contrapartes eficientes que faciliten la coordinación de estas acciones. Sólo en uno de los casos estudiados, Cerro Matoso de Colombia, el fortalecimiento del gobierno local es una de las principales áreas de aporte al desarrollo social.

Si bien el personal entrevistado tiene una percepción positiva de las acciones sociales de las empresas mineras, algunos representantes municipales, especialmente en el Perú, afirman que la empresa compite con los proyectos de los gobiernos locales. Existen diversas reacciones frente a esto. Por un lado,

algunos afirman que el desarrollo comunitario es de responsabilidad exclusiva del Estado y las poblaciones; mientras otros consideran que las empresas tienen una responsabilidad social con la cual deben cumplir. En Perú y Chile se evidencia con mayor fuerza esta segunda corriente dado que el estado ha reducido su intervención en la actividad económica y social. Una tercera posición más pragmática coincide con la hipótesis acerca de la influencia de los grupos de interés en las motivaciones de las empresas para intervenir en el desarrollo local. Estas necesidades de carácter práctico motivan que las empresas entren a trabajar en áreas de promoción social que en principio corresponden al Estado. Por lo tanto, los límites a las acciones sociales del sector privado están determinados por la particular relación que una empresa tenga con sus diferentes grupos de interés, más que por un principio general.

Hipótesis 7: Alianzas con diversos agentes de la sociedad civil Finalmente, se planteó como hipótesis que los programas de desarrollo de las empresas mineras se articulan con otros organismos de la sociedad civil, estableciéndose alianzas entre los mismos. Lo que se encontró fue que las ONGs y la Iglesia Católica tienen estrategias tanto de alianzas como de oposición a los proyectos mineros.

Usualmente, las ONGs ambientalistas se han opuesto a las empresas mineras. Por ejemplo, la ONG Labor, en el Perú, se ha relacionado tanto con la empresa Southern Peru como con la empresa Milpo. La relación entre ellos se ha caracterizado por las denuncias de contaminación ambiental por parte de la ONG y la defensa por parte de las empresas. La presión hacia las empresas mineras ha contribuido con la mejora en el manejo de impactos ambientales y con el desarrollo de programas sociales encaminados a lograr un entorno social pacífico para las operaciones.

Por otra parte, las ONGs especializadas en temas de producción agropecuaria han sido contratadas por algunas empresas para la promoción de actividades de desarrollo. Así, destacan los convenios de la empresa Milpo con las ONGs ProNaturaleza, APROPO y CEDRO.

Por otro lado, en los casos estudiados de Chile, prácticamente no existen ONGs y son las mismas empresas mineras las que asumen el manejo de programas de desarrollo social.

Con respecto a la Iglesia Católica, la Arquidiócesis de San Isidro, en Colombia, la Fundación Hogar de Cristo, en Chile, y diversas organizaciones católicas en Perú, participan en diversos programas sociales de las empresas mineras. En otros casos, la Iglesia Católica ha participado en procesos de diálogo en situaciones de conflicto o de abierta oposición a proyectos mineros.

Principales conclusiones y recomendaciones

De la presente investigación se obtuvieron las siguientes conclusiones:

1. Los entornos socio económicos, nacionales y locales, influyen en las políticas

comunitarias de las empresas mineras

En los ámbitos nacionales, los marcos normativos afectan la forma como se articulan o eslabonan los proyectos mineros con la industria, el empleo y la oferta de servicios locales y regionales. Los grupos de interés locales, esto es las poblaciones afectadas y las autoridades políticas, son también clave para entender las políticas sociales de la minería, como las indemnizaciones por impactos ambientales, los beneficios provenientes del canon, patentes o regalías mineras, el uso de los recursos compartidos como el agua, etc. Finalmente, la política social de las corporaciones dueñas de los proyectos mineros, así como la presencia de grupos de interés foráneos (banca internacional, clientes con “listas éticas” de proveedores) que influyen sobre dichas empresas dueñas, también son importantes para entender la política social de las empresas.

2. El modelo de Desarrollo Sostenible está presente en el discurso de la industria

minera, pero aún se traduce escasamente en la práctica

De los casos analizados, y utilizando el criterio del grado de participación de la población como elemento distintivo, podemos proponer la existencia de dos políticas en las empresas mineras sobre el tema del desarrollo local. La primera, *Apoyo Social*, se centra en transacciones con la

comunidad para el uso de tierras, en la contratación de mano de obra local, en donaciones y en la subvención (no sostenible en el tiempo) de proyectos de desarrollo dirigidos por la empresa.

Los proyectos sociales que se promueven cuentan con una baja participación de la comunidad.

En la segunda, *Desarrollo Sostenible*, las estrategias, además de las transacciones y subvenciones, incluyen otras acciones participativas de la comunidad en diversas fases de los proyectos de desarrollo. Uno de los objetivos distintivos de esta política es el de generar programas que puedan ayudar al desarrollo de una localidad, independientemente de la

continuidad del proyecto minero, generando alianzas con el Estado y la comunidad para establecer de manera conjunta, las necesidades locales prioritarias y las medidas de ejecución y evaluación. Lo que se observó es que, aunque el discurso predominante sea el del *Desarrollo Sostenible*, sólo algunas empresas buscan operativizar ese concepto con programas concretos.

3. El Estado y los agentes económicos locales tienen serias deficiencias para articularse

con la minería en programas de desarrollo

Los municipios e instancias descentralizadas del Estado presentan una falta general de recursos materiales, financieros y humanos que generan un doble problema. Por un lado, sus debilidades institucionales hacen difícil la generación de alianzas con las empresas mineras y las poblaciones locales. Por otro lado, ponen en riesgo el uso de los fondos distribuidos en las regiones y localidades por conceptos de canon (Perú), regalías y compensaciones (Colombia) o patentes (Chile).

Por otra parte, la capacidad deficiente de los agentes económicos locales para aprovechar las oportunidades de empleo y negocios que ofrecen los proyectos mineros, así como las demandas de calidad y cantidad de las empresas, obstaculizan el eslabonamiento productivo entre la empresa minera y las economías regionales.

4. Existen diferencias culturales y de intereses entre el Estado, las empresas y las

poblaciones

La cultura, entendida como el conjunto de símbolos que permiten darle sentido al mundo que nos rodea, moldea nuestras percepciones de manera diferenciada. Un tema que emerge de los estudios de caso es la diferente percepción acerca de recursos naturales como la tierra y el agua entre los proyectos mineros y las comunidades indígenas. Las empresas ven en estos elementos recursos explotables, cuyo valor puede ser determinado y su propiedad transferida; mientras que las comunidades indígenas estudiadas perciben estos recursos como parte intrínseca de su vida social y espiritual. Estas diferencias culturales se hacen más visibles aún en la relación entre indígenas y Estado. En este último, el manejo de recursos naturales se hace de manera fragmentaria, existiendo códigos de aguas, tierras y otros recursos que, en la vida diaria de las comunidades, se hallan íntimamente interrelacionados. Todo esto es causal de conflictos entre las comunidades y las empresas por el manejo del agua y la tierra.

Además, las concepciones acerca del uso del tiempo entre las empresas mineras, el Estado y las comunidades son diferentes. Los gobiernos, nacionales y locales, manejan una concepción de tiempo directamente relacionada con la duración de su periodo en el cargo. Para las empresas, los tiempos son a veces más cortos, dado que los costos operativos de un proyecto son bastante altos y la necesidad de iniciar la producción para generar fondos que cubran las enormes inversiones y préstamos es urgente. Por su parte, las comunidades, dedicadas

generalmente a actividades agropecuarias de subsistencia, se ven repentinamente conminadas a decidir temas de suma gravedad como el vender sus tierras, compartir el agua, elaborar programas de desarrollo y manejar impactos sociales y ambientales. Se les exige además prontitud. Este choque de concepciones puede ser manejado con estudios que permitan entender las diferencias culturales y socio económicas entre comunidades y empresas y con formas de consulta y participación que ayuden a encontrar intereses convergentes.

Las recomendaciones que se desprenden de este estudio son las siguientes:

1. Promoción de la participación y de las alianzas

La participación de las poblaciones y las alianzas entre empresas e instituciones estatales son factores que, no sólo favorecen el éxito en el largo plazo de las políticas de desarrollo social en una región, sino además son favorecidas por todos los actores públicos y privados entrevistados. La participación de la población en el diseño, ejecución y seguimiento de programas de desarrollo local viene generando un mayor compromiso de las comunidades hacia estas acciones y una mayor transferencia de capacidades de gestión de las empresas hacia los beneficiarios. Es necesario, además, recordar que el Estado tiene todavía la función de prestar servicios sociales, construir infraestructura y promover el desarrollo social. Los proyectos mineros, que tienen un tiempo limitado de existencia, no deberían buscar reemplazar esas funciones sino ayudar a fortalecerlas.

2. Fortalecimiento institucional del Estado

Uno de los obstáculos para la realización de alianzas entre empresa y Estado es la poca presencia y capacidad de respuesta de las instituciones estatales en las zonas con operaciones mineras. Es necesario que los gobiernos desarrollen programas de capacitación entre sus funcionarios para el mejor desenvolvimiento en sus funciones.

Otro problema es la dispersión de la información, la cual se haya en diferentes entes públicos, acerca de los programas nacionales de desarrollo. En este sentido, es recomendable que los gobiernos nacionales y regionales compilen toda la información disponible acerca de programas de desarrollo y los entes responsables de su ejecución, para que ésta pueda ser proporcionada a las empresas interesadas en realizar actividades de desarrollo, articulando sus esfuerzos con los del Estado. Además, es importante promover la difusión, entre las poblaciones afectadas por la actividad minera, de las normas e instituciones que protegen los derechos de los ciudadanos en aspectos como la propiedad y la calidad de la tierra y el agua. Como las poblaciones perciben que sólo ellas

pueden hacer respetar sus derechos, la debilidad institucional del Estado es de alguna manera generadora de violencia social.

Finalmente, es necesario observar que, muchas veces, las áreas de promoción de la inversión en el Estado se encuentran desligadas de las áreas encargadas de la protección socio

ambiental. La descoordinación entre ambos sectores públicos genera mensajes confusos al sector privado y a la sociedad civil, ocasionando conflictos innecesarios. Para evitar esto, es importante que las instituciones públicas encargadas del control de los impactos sociales y ambientales desarrollen actividades de difusión y sensibilización sobre este tema al interior del mismo gobierno.

3. Fortalecimiento de los gobiernos locales

Como se mencionó anteriormente, los municipios no son entes especializados en el desarrollo local, siendo su función primordial la gestión de problemas urbanos. Debido a ello, los fondos del canon, regalías y patentes mineras no son utilizados para promover actividades productivas.

Es prioritario que los gobiernos nacionales y municipales inviertan recursos en la capacitación de autoridades y funcionarios en temas de gestión pública y desarrollo local. Las empresas mineras, como se observa en el caso colombiano, pueden aportar al fortalecimiento institucional de una región mediante programas de formación de líderes y entrenamiento de funcionarios.

4. Capacitación a los diferentes actores en negociación y manejo de conflictos

Un problema permanente en el sector minero es el surgimiento de conflictos entre las empresas y las comunidades, sin que existan mecanismos de conciliación y entendimiento que sean legítimos para las partes. Entornos conflictivos desincentivan la coparticipación entre empresas y poblaciones y generan situaciones de mutua agresión y desgaste que no favorece, en el largo plazo, a ninguna de las partes. Así, una medida recomendable es el desarrollo de un programa de capacitación en negociación dirigido a las partes en conflicto. La capacitación en negociación promueve el desarrollo de un lenguaje y valores comunes necesarios para el logro de acuerdos, sobretodo en contextos multiculturales.

5. Creación de incentivos a los eslabonamientos productivos, pero sobretudo a los

proyectos de desarrollo sostenibles

En todos los casos estudiados, existe un interés de las poblaciones locales en articularse con las empresas mineras como proveedores de bienes o servicios. El mayor problema que este objetivo enfrenta es la brecha existente entre la calidad y cantidad de bienes que la empresa demanda y la oferta disponible localmente. Sin embargo, este interés por los eslabonamientos no debería hacer olvidar que las minas tienen un ciclo de vida cada vez menor y que los programas de desarrollo deberían incluir un componente de sostenibilidad que permita visualizar la economía local al margen de la actividad minera en el largo plazo.