

[Propuestas para reducir la conflictividad \(6 de 6\)](#)

18 de julio de 2016

Con esta nota terminamos un primer ciclo de nuestro análisis sobre los conflictos que afectan a la industria extractiva y a la minería en especial. Los grupos anti inversión, los cultores del [pos-extractivismo](#), esas 'ideas muertas' que han permitido se paren muchos proyectos de inversión sobre la base de relatos distorsionados, amenazas violentas a las poblaciones locales y manipulaciones para la búsqueda de rentas: han logrado acobardar a la clase dirigente y encapsular a todos los grupos políticos lejos del 'atreimiento' de hablar con sinceridad sobre la importancia del desarrollo de esos proyectos.

Todos parecen estar esperando, que el 'Ángel de la Guarda' resuelva. Sin que se tengan que asumir liderazgos valientes con sus consiguientes costos políticos. El piloto automático, le llaman, a este escondite de cobardes.

Con el aporte de nuestros colaboradores del Centro Wiñay, liderados por Sebastiao Mendonça Ferreira, hemos publicado estos seis ensayos para disgregar el análisis sobre la conflictividad, que los peruanos debíamos tener muy presentes. Esto se hace indispensable, habida cuenta del desbalance entre la presencia y laboriosidad de los anti mineros, versus la anomia o ausencia de los ciudadanos más informados, gremios y partidos políticos. Veamos:



Cómo Superar los Conflictos Políticos Prolongados

Para Reducir la Conflictividad Minera (6 de 6)

Sebastiao Mendonça Ferreira

Centro Wiñaq

“Frecuentemente se asume [equivocadamente] que, cuando están en juego objetivos económicos, los grupos de individuos con intereses comunes intentan [colectivamente] lograr esos intereses comunes”. Mancur Olson^[i]

Los conflictos mineros tienen altos costos sociales y económicos y todos quisiéramos que hubieran soluciones a la vuelta de la esquina, pero el problema es más complejo de lo que aparenta y las soluciones deben ser construidas con visión estratégica y sentido práctico.

Ya hemos explicado en los artículos anteriores quienes son los actores principales de la conflictividad: (a) las sociedades regionales, (b) los grupos anti-mineros, (c) las empresas mineras y su gremio y (d) el gobierno con sus instituciones. También hemos propuesto ideas de lo que cada uno de los actores interesados en soluciones podrían hacer.

Ver en **Lampadia** los artículos de la serie en nuestra biblioteca virtual [Recursos Naturales y Desarrollo](#):

- [Un enfoque estratégico y sistemático – Sobre cómo superar la conflictividad anti-minera](#) (1)
- [El rol de las empresas mineras](#) (2)
- [El rol de los gremios empresariales](#) (3)
- [Condiciones sociales y políticas que viabilicen la inversión](#) (4)
- [El rol del Estado en la Reducción de la Conflictividad](#) (5)

Ahora queremos dar una visión integral de cómo podemos pasar gradualmente desde una situación de alta conflictividad social, como la de hoy, a una

en que predomine el desarrollo compartido.

La Naturaleza de los Conflictos Mineros

Primero hay que entender la naturaleza de los conflictos mineros. En los medios predominan tratamientos superficiales en donde los conflictos mineros son descritos como incidentes en la relación entre las empresas mineras y las comunidades campesinas, sin mostrar la figura completa del conflicto ni las razones por las cuales el Perú es uno de los países mineros con mayor nivel de conflictividad en el mundo.



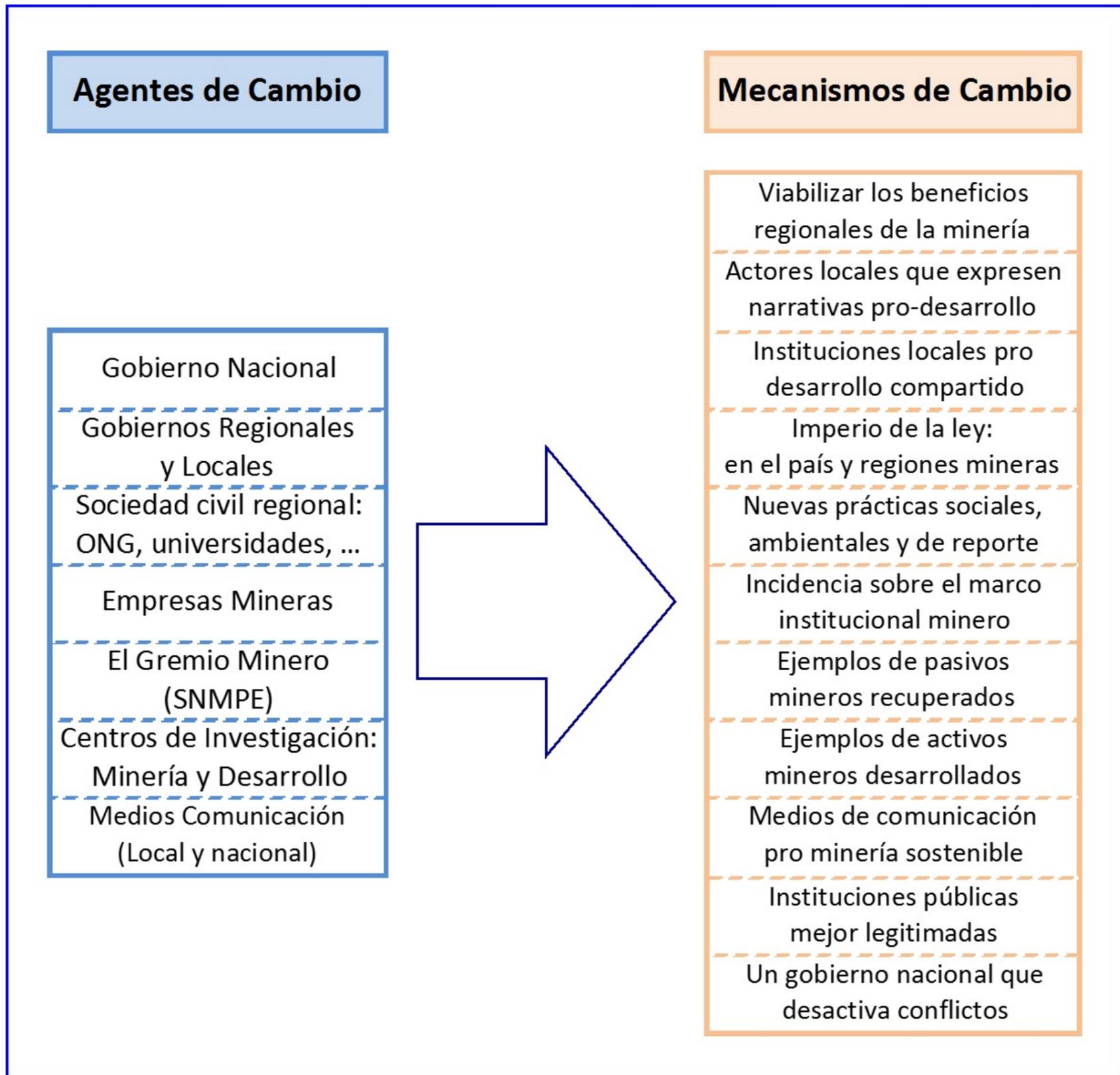
Los conflictos mineros, o los conflictos sociales ligados a la minería, son conflictos políticos prolongados. ¿Qué quiere decir esto? Dos cosas:

- 1) En los conflictos mineros los intereses políticos de algunos actores (los grupos anti-mineros y los gobiernos nacionales, regionales y locales) definen la naturaleza del conflicto, por encima de los intereses de la sociedad local y de las empresas mineras. Esto implica que los temas ambientales, parte fundamental del discurso de los anti-mineros, sean usados en función de los objetivos políticos de esos actores. Quiere decir también que los conflictos no son exclusivamente locales, sino que son parte de las disputas políticas del país, e incluso de corrientes ideológicas globales en Europa y Norte América.
- 2) El carácter prolongado de los conflictos mineros nos indica que ellos van subsistir por un largo tiempo, es decir, muchos años. Como los actores que promueven los conflictos no van desaparecer, los conflictos van continuar mientras sea lucrativo promoverlos. Solo desaparecerán cuando las condiciones del país los inviabilice.^[ii]

Los Mecanismos de Cambio.

Para que la conflictividad comience a disminuir es fundamental que los actores interesados en el desarrollo compartido entre el sector extractivo y los demás sectores construyan una serie de **Mecanismos de Cambio**, mecanismos que vayan disminuyendo gradualmente la rentabilidad económica y política de los conflictos (ver lista abajo en la columna de la izquierda). Los Agentes de Cambio tienen que construir a nivel local y nacional los mecanismos que permitan a la sociedad defender sus intereses ante la labor depredadora de los generadores de conflicto (Elinor Ostrom, premio Nobel 2009, explica muy bien la necesidad de las sociedades de controlar a los depredadores para proteger sus recursos).^[iii]

Esos Mecanismos de Cambio han sido pensados en función de las causas de fondo de la conflictividad social y requieren ser utilizados en forma combinada.



Lo que sigue es una descripción **muy breve** de las características de cada uno de esos posibles Mecanismos de Cambio. Las experiencias particulares pueden llevar a que algunas personas deseen adicionar otros mecanismos o expresar éstos de una forma distinta.^[iv]

Visibilizar los beneficios regionales de la minería: Los recursos generados por la minería, como el canon, son utilizados en obras que efectivamente dinamizan el desarrollo y la población debe estar bien informada de su impacto y origen. Además, los impactos de la minería en la generación de empleos y dinamización de la economía local están cuantificados y deben ser expuestos de manera que se entiendan claramente.

Actores locales que expresen una narrativa pro-desarrollo: Los líderes de opinión locales deben ser empoderados para están claros sobre cómo la minería dinamiza y puede dinamizar la economía local, y saber qué responder a la narrativa conflictiva de los grupos anti-mineros. En los eventos públicos, los líderes de opinión locales deben ser capaces de polemizar con los anti-mineros y rebatir sus falacias con argumentos claros, creíbles y fundamentados en casos reales.

Instituciones locales pro-desarrollo compartido: Los colegios profesionales, cámaras de comercio, universidades, ONG de desarrollo, municipalidades, etc., deben discutir y arribar a una visión de futuro positiva para sus regiones y localidades y tener ideas prácticas de cómo usar los recursos generados por la minería (canon, otros impuestos, obras de infraestructura, proyectos de desarrollo, etc.) hacia la realización de esa visión.

Imperio de la ley en el país, y en especial en la regiones mineras: El Estado debe tomar las medidas para acabar con la violencia y la impunidad en las regiones mineras. Quienes cometen actos de violencia deben ser retirados de las calles. Mientras persista la violencia y la impunidad en las zonas mineras la minería no será viable. El respeto a las leyes y a los derechos ciudadanos es indispensable para cualquier solución a la conflictividad.

Nuevas prácticas sociales, ambientales y de reporte: Las empresas mineras deben mejorar sus prácticas sociales priorizando sus objetivos de largo plazo sobre sus urgencias operativas (tarea difícil, pero no imposible), haciendo de su legitimidad en las sociedades locales un objetivo central, **superando el dominio de lo operacional sobre la legitimidad**, abandonando prácticas sociales paternalistas y trabajando en función a construir una coalición social, en su entorno, que apueste por la minería como uno de los motores de su desarrollo.

Incidencia sobre el marco institucional de la minería: En el marco legal e institucional se juegan intereses clave de la minería, y los grupos anti-mineros dan una gran prioridad a la incidencia política e institucional. Ese es un campo que no puede quedar desatendido o los promotores de la conflictividad utilizarán la debilidad institucional a su favor (aún más de lo que hacen hoy). Actualmente, los anti-mineros quieren fragmentar el sistema jurídico del país a través del enfoque de "Justicia Intercultural". Si ello sucediera, se crearían zonas aisladas del Estado de Derecho, legalizando el dominio

autoritario de los anti-mineros.

Ejemplos de pasivos mineros recuperados: Los incontables pasivos mineros dañan el ambiente y la confianza de la población en la posibilidad de una minería responsable. La recuperación de esos pasivos permitirá que la minería recupere credibilidad con las poblaciones como actividad ambientalmente responsable.

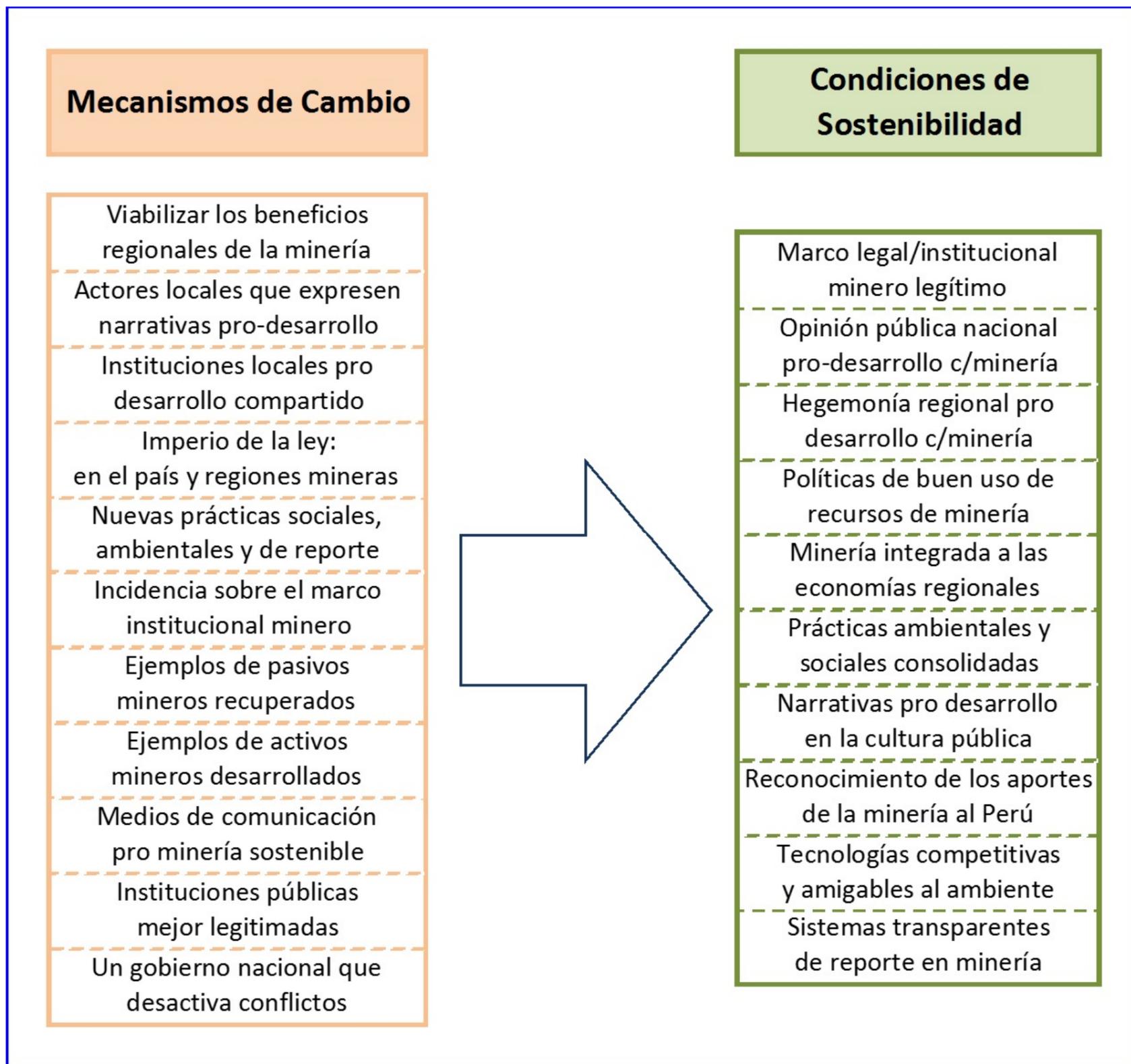
Ejemplos de activos mineros desarrollados: Las empresas mineras modernas han desarrollado activos mineros muy importantes, que lamentablemente no se han difundido suficientemente. Como ejemplo de estos activos tenemos el Bosque de Huarmey creado por Antamina, en Ancash, el reservorio de agua para uso no minero en lo que fue el tajo San José y el reservorio de Chailhuagón, ambos construidos por Yanacocha, en Cajamarca, la estación de aves migratorias en la Bahía de Ite, de Southern, en Moquegua, entre otros.

Medios de comunicación pro-minería sostenible: La hegemonía mediática de los anti-mineros, especialmente en los radios y otros medios locales, debe ser superada. El bombardeo permanente de rumores y mensajes hostiles a las empresas mineras, a la minería, a la institucionalidad democrática y a la economía de mercado necesitan ser neutralizados para que la población pueda pensar libremente, sin manipulaciones ideológicas, en su propio desarrollo. Los recientes resultados electorales presidenciales, en las zonas involucradas en conflictos mineros evidencian las consecuencias políticas negativas de esa hegemonía.

Instituciones públicas mejor legitimadas: Las instituciones públicas responsables de la minería (MEM, MINAM, ANA, etc.) necesitan mejorar significativamente su credibilidad, en especial ante los líderes de opinión. Cuando los anti-mineros descalifican esas instituciones públicas ellas deben ser capaces de afirmar la independencia, responsabilidad y solvencia técnica de su accionar y de sus resoluciones: aprobaciones de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), o reportes de calidad de agua. Dejar a las empresas el rol de defender las resoluciones del Estado crea la sensación de captura corporativa de las instituciones públicas ante el público y la población local, y que esas instituciones están ocultando algo.

Un gobierno nacional que sepa desactivar conflictos: El Estado debe asumir su responsabilidad de prevenir los conflictos y crear las condiciones in situ para que los actores locales lleguen a acuerdos del tipo ganar-ganar. El gobierno deberá crear las condiciones para que los conflictos se resuelvan antes que escalen o se multipliquen. Debe brindar soporte al proceso de acuerdos siendo fedatario del cumplimiento de los mismos y brindando asesoría a las comunidades respecto a los verdaderos alcances e implicancias de los acuerdos. Así mismo, debe cumplir escrupulosamente sus propios compromisos, contrariamente a los mil incumplimientos que se han usado para justificar y agudizar los conflictos.

Ese conjunto de Mecanismos de Cambios, adaptados a las condiciones específicas de cada región del Perú, van permitir la reducción de la conflictividad en forma sistemática. Una vez que se implementen, se debería organizar un proceso de intercambio de experiencias para recoger las mejores prácticas e identificar errores a corregir.



Las condiciones de Sostenibilidad

Como ya lo han explicado muchos estudiosos del tema, la conflictividad se reducirá dramáticamente, o desaparecerá, cuando las condiciones legales, institucionales y políticas del país hayan sido adecuadamente renovadas. Cuando sea así, podremos tener minería como sucede en Botsuana, Australia, Canadá, Noruega, etc. sin conflictos sociales destructivos ni ideologización de la población rural.

Las diez **Condiciones de Sostenibilidad** de la minería funcionarán como objetivos de largo plazo que debemos avanzar desde ahora. Igual que los Mecanismos de Cambio, esas Condiciones de Sostenibilidad son sinérgicas entre sí, es decir, deben ocurrir en forma simultánea. La forma de alcanzarlos es operando sobre los Mecanismos de Cambio.

Marco legal e institucional de la minería legitimado: Con un marco legal e institucional adecuado y legitimado los formadores de opinión, los medios de comunicación y los líderes políticos tendrán confianza en sus reportes, diagnósticos y resoluciones, y la ciudadanía tendrá más confianza de que el Estado está efectivamente protegiendo sus derechos y expectativas, y los rumores contra la minería perderán credibilidad. **La institucionalidad minera debe ser la próxima isla de excelencia a construir en el país, junto al BCR y el MEF.**

Opinión pública nacional pro-desarrollo con minería: Una opinión pública nacional que sea favorable a la minería como motor del desarrollo jugará un papel fundamental en la reducción de la influencia política de los anti-mineros y en su capacidad de generar costos políticos, y así forzar a los gobiernos nacionales a claudicar en sus responsabilidades; por temor a una opinión pública contraria. **El principal eje estratégico del accionar de los anti-mineros, la generación de costos políticos a los gobiernos, estará así neutralizado.**

Hegemonía regional pro-desarrollo con minería: Con el establecimiento de un consenso entre los principales líderes e instituciones regionales sobre el papel de la minería en el desarrollo regional, las empresas y la población podrán construir sinergias con la minería, y **los grupos anti-mineros tendrán dificultad para generar una polarización social que les beneficie.** En esas condiciones será mucho más difícil, sino imposible, escalar los conflictos.

Políticas de buen uso de los recursos de la minería: Con políticas de buen uso de los recursos mineros, en obras que viabilizan el desarrollo regional y servicios que mejoran la calidad de vida de la población y con mecanismos efectivos de supervisión para prevenir la corrupción y el desperdicio, los beneficios de la minería se harán visibles para la población, y la narrativa anti-minera tendrá dificultad para se propagar localmente.

Minería integrada a las economías locales: Con la minería integrada a las cadenas de valor de la región, al estilo de "valor compartido" de Michael Porter, el impacto de la minería en la dinamización económica también se vuelve un factor de diversificación de las economías locales. Así, los

segmentos de la población de diversos sectores económicos estarán claros sobre los beneficios de la minería y la defenderán ante posibles ataques de grupos radicales.

Prácticas sociales y ambientales consolidadas: un mejoramiento cualitativo de las prácticas sociales y ambientales de las empresas mineras reducirá los micro-conflictos y los eventos transaccionales (negociaciones para mitigar impactos y resolver conflictos con grupos de la población), incrementar la confianza de la población en las empresas mineras y reducir la credibilidad de los rumores de los grupos anti-mineros. Se debe abandonar la supeditación de la estrategia social de las empresas a los requerimientos operativos de corto plazo.

Narrativas pro-desarrollo en la cultura pública: Las narrativas favorables al desarrollo han derrotado las narrativas del resentimiento social y la conflictividad. La naturaleza interesada de los anti-mineros ha quedado clara para la población. Las campañas de los anti-mineros y sus aliados encuentran una resistencia espontánea en la población, especialmente en los jóvenes y sectores educados que quieren abrirse nuevas posibilidades de futuro.

Aportes de la minería al Perú son reconocidos: Los miles de millones de dólares que la minería aporta en impuestos, al ser aplicados correctamente y sin corrupción, visibiliza la contribución de la minería al desarrollo del Perú. Los gobernantes, los líderes políticos y las instituciones del país reconocen públicamente dicha contribución dándole reconocimiento oficial y neutralizando los discursos anti-mineros.

Tecnologías competitivas y amigables al ambiente: haciendo un uso extensivo de las tecnologías más avanzadas y de los enfoques de sostenibilidad ambiental, la actividad minera peruana se vuelve más atractiva en los mercados globales, atrayendo al país a los grupos más avanzados, responsables e innovadores, alineados con las tendencias del futuro.

Sistemas transparentes de reporte en minería: Las empresas mineras han mejorado la transparencia de los reportes ambientales, tecnológicos, sociales y fiscales logrando el reconocimiento de las instituciones oficiales del país e internacionales. Ese reconocimiento opera como un escudo de protección de la imagen de las empresas mineras que operan en Perú ante campañas negativas de los anti-mineros locales y/o extranjeros.

Una vez que estas condiciones estén instaladas la minería tendrá asegurada su presente y su futuro, y la población podrá ver en sus recursos naturales una bendición, una forma de disponer de recursos para cerrar la brecha de infraestructura del país sin tener que recurrir al endeudamiento internacional masivo.

Conclusiones

El principal agente con capacidad para que disparar ese proceso es el nuevo gobierno. Su decisión política será decisiva. La configuración política del país (ejecutivo, legislativo y opinión pública) es potencialmente favorable para una iniciativa de reactivación minera. Con la legitimidad de una elección reciente, el nuevo gobierno está en condiciones de desplegar una estrategia, combinando los elementos aquí expuestos con otros que considere necesario, hacer los ajustes institucionales requeridos, y convocar a las empresas, instituciones ligadas a la minería, y a los políticos locales para poner en marcha experiencias que ilustren al país sobre como reabrir las puertas del desarrollo nacional impulsado por la minería.

La oportunidad y la responsabilidad están principalmente en el Palacio de Pizarro. La responsabilidad y los resultados reales perdurarán todo el mandato y podrán ser parte del legado de este gobierno. La ventana de oportunidad durará unos pocos meses, a lo máximo un año. **No hay tiempo que perder!!**

Lampadia

[i] Es sorprendente que los actores ligados a la minería, con tantos recursos, no sean capaces de coordinar sus acciones para defender sus intereses; considerando que los anti-mineros lo hacen bastante bien. Quienes quieran entender mejor los problemas de la acción colectiva pueden leer el libro de Mancur Olson *The Logic of collective action: Public goods and the theory of groups* (5th edition). Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

[ii] Como ya expliqué en artículos anteriores, los trabajos de Paul Collier y Daron Acemoglu muestran abundante investigación sobre la relación entre las instituciones, los conflictos sociales y el desarrollo económico.

[iii] Quienes estén interesados en entender la importancia de neutralizar a los agentes depredadores pueden leer el libro "Governing the Commons" de Elinor Ostrom. Ella se especializó en la depredación de los recursos naturales, pero los principios desarrollados por ella se aplican a cualquier tipo de recursos: naturales, fiscales, rentas económicas, etc.

[iv] En artículos futuros desarrollaremos con mayor detalle algunos de esos mecanismos.