

# Análisis de la conflictividad minera

29 de Septiembre de 2017



Con Sebastiao Mendonca Ferreira y su equipo del Centro Wiñaq, en Lampadia hemos venido desarrollando un análisis sistemático sobre el aprovechamiento de nuestros recursos naturales, con especial énfasis en la conflictividad socio-política que ha venido frenando las inversiones mineras, con un impacto clarísimo en la desaceleración de la economía y una menor disminución de la pobreza. Ver nuestra biblioteca virtual: [Recursos Naturales y Desarrollo](#).

En base a este trabajo, se publicó el libro: [Para Reducir la Conflictividad Minera](#). En esta ocasión, queremos compartir con nuestros lectores, la presentación de Mendonca en Perumin33 la semana pasada.



Presentación realizada por Sebastiao Mendonca Ferreira en la Convención Minera, Perumin 33, en Arequipa, 2017.

La conflictividad minera, hasta ahora, ha resistido los esfuerzos de las empresas mineras y de las instituciones publica que han buscado superarla o por lo menos reducirla de manera significativa.

En nuestra forma de pensar la razón principal de ese hecho es el entendimiento limitado que se tiene del fenómeno.

Esta presentación busca desarrollar elementos de un enfoque que podría generar estrategias más efectivas en ese campo.

## **Introducción**

Antes de ingresar al tema central consideramos necesario explicitar una hipótesis conceptual.

La permanencia de cualquier empresa o institución en una sociedad depende de su legitimidad o, dicho de otro modo, es imposible lograr la sostenibilidad sin lograr la legitimidad social. La falta de legitimidad puede llevar a la abolición de actividades económicas. Por ejemplo: algunas provincias argentinas has prohibido la minería a tajo abierta, en Costa Rica y el Salvador prohibió la minería metálica.

Lo desafiante es que la legitimidad es una percepción la población local, esta percepción es construida sobre la base de las creencias, valores y expectativas de dicha población, dichos elementos pueden ser muy distintos de aquellos de la empresa minera que está buscando legitimarse.



Entre 2005 y 2015, la minería ha entregado a las regiones mineras una

cantidad extraordinaria de recursos: 40 mil millones de soles.

Una cantidad de recursos que nunca antes había fluido hacia las regiones.

Lo esperable es que una transferencia a las regiones mineras de grandes cantidades recursos creados por la minería debería generar satisfacción en la población local y una defensa de la actividad minera por dicha población.

✘ Es común el discurso de que la minería extrae los recursos locales y no contribuye al desarrollo. Sin embargo, un estudio del BID sobre el impacto de la minería en las zonas mineras del Perú ha evidenciado que la minería sí ha traído desarrollo económico y social. Múltiples estudios muestran que la minería trae desarrollo local.

Sin embargo, el desarrollo económico y la transferencia del canon y el desarrollo económico no han sido efectivos para reducir la conflictividad.

Ello significa que la falta de progreso económico y social, repetido en esos discursos, no es la explicación para la conflictividad minera.

✘ Durante ese mismo período, las empresas mineras han firmado varios principios voluntarios con ICMM y varios otros estándares globales, y han realizado notables mejoras en sus prácticas ambientales y sociales.

Sin embargo, la conflictividad social es el principal factor de riesgo para el sector extractivo y puede producir pérdidas de miles de millones de dólares a las empresas, al Estado y a las poblaciones locales.

Ello cuestiona que las prácticas ambientales y los aportes sociales de las empresas mineras sean los factores centrales de la actual conflictividad social. Cuestionando así el discurso de los grupos hostiles a la minería y la interpretación predominante en las publicaciones sobre el tema. Que consideran que la conflictividad se genera por la disputa de los recursos naturales y falta de beneficios locales.

✘

Si la evidencia empírica cuestiona las explicaciones que predominan en el país entonces, ¿cuáles podrían ser las causas de los conflictos mineros?

Ello nos obliga cuestionar la narrativa tradicional y abrir nuestras mentes para otro tipo de explicaciones para la conflictividad minera.

A través de nuestros estudios en el Centro Wiñaq hemos encontrado algunas de las causas de los conflictos mineros.

✘ Aunque los conflictos son -casi siempre- presentados como si fueran ambientales, ello no refleja la realidad de sus causas.

Es común que los promotores de conflictos busquen alarmar a la población con la cuestión ambiental pues ello genera el clima social que genera movilizaciones. Esos grupos lo hacen exagerando los hechos o simplemente inventando rumores.

La narrativa ambiental de los conflictos ocurre porque es creíble. Es decir, si un grupo dice que está luchando porque una mina los está contaminando, el periodismo, los líderes de opinión y la población en general tiende a creer que es verdad.

Sin embargo, si se investigan los antecedentes de los conflictos y las plataformas de lucha y de negociación de la mayoría de los conflictos mineros, se encuentra que las cuestiones ambientales están ausentes o tienen un papel secundario.

Ello no quiere decir que no existan problemas ambientales en algunos conflictos, pero si quiere decir que, en la mayoría de los casos, las causas principales son otras.

✘

Los conflictos mineros son fenómenos con muchos actores y múltiples dimensiones y sus procesos son non-lineales y con saltos cualitativos (Ver teoría de la complejidad).

Ello significa que no existen balas de plata, es decir, que no existen estrategias mágicas basadas en un solo factor.

Sin embargo, existen análisis que pueden servir como radiografías que ayudan a salir de las interpretaciones ideológicas y a entender mejor algunas de sus dimensiones.

✘ Existen muchas expectativas de que los conflictos sociales puedan tener soluciones puramente económicas: distribución de canon, proyectos de desarrollo, adelanto social, etc.

Si revisamos las plataformas de lucha de los conflictos vamos encontrar que los beneficios económicos están presentes y reciben una prioridad muy superior a los temas ambientales. Sin embargo, las expectativas económicas de la población son casi infinitas. Es decir, la atención de una expectativa económica no significa que no se presentarán otras demandas.

Lo más importante, es imaginar los incentivos que la economía genera. Es decir, lo más importante no es lo que las personas ya recibieron como beneficio en el pasado sino sus expectativas sobre los beneficios adicionales posibles de obtenerse. En especial es importante conocer las consecuencias

económicas personales de liderar conflictos antimineros. Es detrás de esas expectativas que se mueven los líderes de los conflictos mineros.

✘ El tema de los incentivos es muy descuidado, pues predominan las interpretaciones basadas en las narrativas.

Los sistemas de incentivos son percepciones de la población sobre cual es la forma de obtener el máximo provecho de una situación, de la minería en este caso.

Esos sistemas de incentivos indican a la población cual es la mejor manera de relacionarse y sacar más provecho de la minería.

✘ La minería se desarrolla, principalmente, en zonas rurales con economías tradicionales, principalmente agrícola y de con muy baja productividad. Según el INEI, la renta per-cápita anual en la sierra rural en el 2013, era de US\$ 1,250, algo más de US\$ 100 mensuales.

La llegada de una mina, con productividades decenas de veces superiores a la agricultura genera una zona de economía moderna, ligada a la minería.

El surgimiento de un sector moderno en medio de una economía tradicional desencadena un cambio en las estrategias de capitalización de las familias. En una situación así, las rutas de capitalización de las familias, y sus poderes relativos, dependen en forma crítica de su relación con ese sector moderno.

Con la llegada de la minería, la cuestión de cómo beneficiarse con la minería se vuelve la preocupación estratégica dominante de la población local.

✘

William Easterly, analizando las economías de los países emergentes, hace hincapié de que los seres humanos reaccionamos a los incentivos. También en la conflictividad minera, las personas están reaccionando al sistema de incentivos.

La minería genera tanta riqueza que abre nuevas posibilidades de ascenso social en las regiones donde opera.

Para algunos grupos de la población, la conflictividad constituye en una de esas formas ascenso social.

✘ La población puede beneficiarse de la minería de múltiples formas. La mayoría de esas formas son constructivas.

Sin embargo, también hay formas destructivas de sacar provecho de la minería.

Esas formas destructivas solo benefician a una minoría, pero puede hacer que el conflicto se vuelva una actividad rentable. Algunas de estos beneficios provienen de la posibilidad de acceder a la riqueza minera, pero otras son por el acceso a fondos públicos o de la cooperación internacional. También están presentes los incentivos políticos, es decir, la posibilidad de acceder a la notoriedad política y a cargos de autoridad. En Perú, no son pocas las personas que han logrado puestos en municipalidades, regiones e incluso en el Congreso de la República promoviendo conflictos hacia la minería.

Para incidir sobre la conflictividad es necesario entender el sistema de incentivos que predomina en las zonas mineras. ¿Qué ha aprendido la población y líderes locales sobre la conveniencia o no de armar conflictos?

¿Qué incentivos existen para buscar una relación de cooperación con la actividad minera?

¿Para los campesinos, empresarios, instituciones, autoridades y universidades es más provechoso colaborar o conflictuar con las empresas mineras? ¿A quiénes premia el Estado con sus decisiones e inacciones?

El sistema de incentivos es el verdadero paisaje o contexto económico de las zonas mineras. Sin conocer el sistema de incentivos es difícil tener éxito en la superación de los conflictos.

William Baumol, ha clasificado los tres tipos de emprendedorismo: productivo, improductivo y destructivo.

En el caso de la conflictividad minera son importantes los tipos uno y tres. ¿En que medida el sistema de incentivos predominante en las zonas mineras favorece al emprendedorismo destructivo, que aumenta sus rentas por medio de la conflictividad?

La acumulación de riqueza por medio de la violencia es muy antigua. Los Vikingos crearon una institucionalidad especializada en el saqueo. Las mafias peruanas, como en zonas del norte peruano, viven de la extorsión. ¿cuánto hay de este tipo de emprendedorismo en el entorno de las operaciones mineras? Una observación objetiva de muchos conflictos mineros puede sorprender a quienes están influenciados por las explicaciones ideológicas.

La cuestión institucional es fundamental. Según Daron Acemoglu, el éxito o fracaso de los países está ligado a la calidad de sus instituciones.

La conflictividad minera también está ligada a la calidad de las instituciones en el país, especialmente en las zonas mineras.

Cuando una mina se instala en una zona rural, las instituciones locales no están listas para recibir una actividad económica de tan grande escala, ni menos para procesar las nuevas expectativas y conflictos sociales que desencadena. Esta deficiencia institucional genera impunidad e inseguridad jurídica en dichas zonas.

En el Perú, hay tres niveles del Estado de derecho.

En los barrios de clase media y alta de Lima predomina un nivel básico del imperio de la ley. No ocurren saqueos de malls, ni invasiones de oficinas de bancos, ni bloqueos de avenidas. Los conflictos, cuando ocurren, se canalizan por la vía institucional.

En el VRAE (Valle del Río Apurímac y Ene), zona de narco tráfico y terrorismo, los ciudadanos y empresas no tienen ninguna seguridad, ni jurídica ni física.

En las zonas mineras existe una situación intermedia: la ley se cumple parcialmente y predomina la impunidad para las actividades violentas contrarias a la minería: bloqueo de carreteras, invasiones de propiedad, destrucción de maquinaria, etc.

Esa impunidad incentiva las acciones violentas y las amenazas a las empresas mineras, e incluso estimula que algunos grupos busquen extorsionar a las empresas mineras. En más de una región minera se han identificado comportamientos de extorción en grupos locales.

✘ Hasta estos momentos, la mayoría de los intentos de reducir la conflictividad social han demostrado poca efectividad. No es que las acciones de relaciones comunitarias de las empresas sean completamente inefectivas, sino que son insuficientes para bajar la conflictividad social de los doscientos casos listados por la Defensoría.

Considerando los sistemas de incentivo y las condiciones institucionales es posible iniciar un camino de reducción de la conflictividad.

✘ Antes de sugerir algunas ideas para la reducción de la conflictividad es conveniente clarificar que esa labor desborda las posibilidades de las empresas mineras. La solución a la conflictividad social no se reduce a mejorar la relación entre las empresas mineras y las comunidades del entorno. Hay varios otros actores cuya participación es indispensable.

La reducción de la conflictividad involucra al Estado Nacional, a las autoridades políticas regionales y locales, a las instituciones públicas que operan localmente, las universidades, las instituciones civiles locales e incluso a las empresas que se benefician de la actividad minera.

Sin el adecuado involucramiento de esa constelación de actores, los esfuerzos de las empresas mineras tendrán un éxito limitado.

✘ Como explica Acemoglu y Robinson, las instituciones resisten a los cambios. Ver su esquema de cómo se reproducen las instituciones políticas y económicas y las condiciones para que ocurran los cambios institucionales. En su artículo, él explica que para que los cambios institucionales ocurran se requieren de modificaciones en el poder político formal y de-hecho.

En un corto y mediano plazos lo más viable es modificar la operatividad de

las instituciones nacionales en los temas relativos a la minería y en el contexto de las regiones mineras. Esos cambios en la operatividad pueden lograrse si existe la voluntad política de apoyar el desarrollo minero del país.

✘ Aunque algunos de los actores de la conflictividad minera son nacionales e incluso globales, los conflictos son fenómenos principalmente locales y su evolución depende en alto grado de la configuración de las instituciones locales.

La armonización o alineamiento de las instituciones en el contexto local puede crear condiciones favorables para reducir la conflictividad.

Ese cambio en el marco institucional local puede ocurrir sin cambios radicales en el marco institucional nacional, que serían de muy difícil obtención. Es posible así reducir la inseguridad jurídica de la minería sin tener que realizar modificaciones mayores en el marco legal e institucional. Se puede generar reformas institucionales focalizadas en las áreas problemáticas para el desarrollo de la minería en el país.

✘ Ya hemos tratado el tema del sistema de incentivos, o de los intereses. Pero, para completar el enfoque de reducción de la conflictividad hay que considerar las ideas de las personas, su forma de pensar sobre la minería y como imaginan su futuro personal y colectivo.

La influencia en la forma de pensar de la población es una prioridad para los grupos hostiles a la minería. Ellos dedican años montando los mecanismos para influenciar a la población. Sin neutralizar su narrativa es poco probable que pueda crearse un clima social local y regional duradero.

En gran medida, lo que está ocurriendo es una batalla de ideas acerca de la minería y su papel para la realización de las expectativas de progreso de las personas.

✘ Los grupos hostiles a la minería son muy claros en ese campo. Son más claros que las empresas mineras y sus instituciones.

La conflictividad social disminuirá cuando las personas creen que su progreso personal y familiar está ligado a la actividad minera, cuando sientan alegría por el aprovechamiento de la riqueza mineral del país.

En aquellas regiones y localidades en que el ambiente social sea de temor a la contaminación o de resentimiento hacia las empresas mineras los pronósticos son reservados. El problema es que esas regiones no son pocas y parecen estar expandiendo en el Perú.

Los grupos hostiles a la minería trabajan diariamente en la generación de temores, desconfianza y resentimientos en la población de las regiones mineras del país, y sobre esa base desarrollan una narrativa hostil a la minería.

✘ Muchas empresas mineras creen que la actitud de la población local puede

ser modificada con campañas transitorias de comunicación. Ello es una ilusión. Las percepciones dependen mucho más del flujo diario de mensajes en los medios que de breves campañas de comunicaciones.

Las percepciones de la población se moldean a lo largo de muchos años. Los rumores que generan temores hacia la minería, los discursos políticos que cultivan resentimientos, las opiniones de los periodistas sobre la minería y el desarrollo, y los gestos simbólicos de los líderes, a lo largo de varios años van moldeando las creencias y percepciones de la población. Los cambios en ese sistema de creencias y en las percepciones de la población requieren mucho más que estrategias comunicacionales. Una población que está bajo cerco cognitivo difícilmente cambiará sus percepciones a causa de campañas comunicacionales de las empresas mineras.

✘ Quienes quieran reducir la conflictividad minera necesitan entender en profundidad a la población y sus temores y expectativas en relación a la actividad minera: afectación a la calidad y cantidad del agua, daño ambiental, cambios en las posiciones sociales, etc.

¿Como piensan sobre los manantiales, sobre el agua que consumen, sobre la minería, sobre las empresas mineras, etc.? ¿En qué aspectos confían y en qué otros aspectos desconfían de las instituciones públicas ligadas a la minería? ¿MINEM, ANA y OEFA? ¿Por qué? ¿Qué significa la minería en su imagen de futuro? ¿Qué opinan sobre los conflictos? ¿Creen que los conflictos son positivos o negativos para sus expectativas personales? ¿Por qué? No hay que olvidar que la legitimidad de una actividad económica se define en base al sistema de creencias y valores de la población local.

✘ Si alguien quiere llevar adelante un proyecto minero, expandir sus operaciones o trabajar en un clima social favorable necesita crear algunas condiciones.

La más importante de todas es que la población tenga una opinión favorable sobre el proyecto y sobre la actividad minera.

Para protegerse de los rumores y campañas de los grupos hostiles a la minería es indispensable tener voceros creíbles, dotados de una narrativa pro-desarrollo y con capacidad de rebatir las falacias anti-mineras.

Para que los micro-conflictos no escalen localmente o regionalmente, es necesario contar con el apoyo político y social de personas e instituciones creíbles para la población local.

Para que la violencia no sea una característica frecuente en los conflictos mineros, es necesario que dichos actos no queden impunes. Ello requiere el Estado tenga monopolio en el uso de la fuerza y que la ley impere.

Para los recursos de los gobiernos locales se apliquen en acciones de desarrollo y evitar la práctica de los grupos anti-mineros de financiar sus actividades con el presupuesto de autoridades afines a sus intereses, el uso de los recursos públicos debe ser cuidadosamente supervisado.





La primera responsabilidad del Estado es garantizar el monopolio del uso de la fuerza y el imperio de la ley en las zonas mineras.


Sin este monopolio los anti-mineros podrán amedrentar a sus opositores, amenazar la propiedad privada e impedir el accionar de las Empresas y el Estado.

Dada las deficiencias de la institucionalidad peruana, ya señaladas, su efectividad requiere que el Estado logre un alineamiento en los tres niveles (local, regional y nacional) de las instituciones y autoridades que pueden influir en el clima social relativo a la minería y en el manejo de los conflictos sociales.

Para tranquilizar a la población y evitar la propagación de rumores de contaminación, es importante que los procesos de aprobación y socialización de los EIA sirvan para ilustrar a la población sobre la minería y esclarecer sus preocupaciones. No es suficiente que se cumpla el proceso de manera formal, es necesario que la población entienda y confíe.

La población necesita de referencias institucionales para creer que las empresas mineras están actuando bien y que el Estado está garantizando sus derechos. Para ello el Estado debe dar mucha atención en fortalecer la credibilidad de las instituciones públicas por la población. Sin fedatarios institucionales, la población se queda vulnerable a los discursos demagógicos.

El Estado, en sus tres niveles (local, regional y nacional) tiene la responsabilidad de aplicar bien los recursos públicos, especialmente el canon minero, con el propósito de generar oportunidades para todos los sectores sociales y fortalecer los incentivos para el emprendedorismo constructivo.

 Las empresas mineras tienen la obligación de cumplir con altos estándares ambientales y sociales.

Sin embargo, ello no es una garantía de que no tendrán conflictos. Además de atender esos estándares, las empresas necesitan conocer como piensa la población, cuáles son sus sentimientos hacia la minería y a las empresas mineras, las autoridades locales y las instituciones públicas que operan en la zona.

Debido al carácter formativo del flujo diario de mensajes sobre las percepciones de la población, las empresas mineras necesitan conocer y saber analizar dicho flujo, especialmente los mensajes y rumores que pueden afectar su legitimidad social. Este es un tema descuidado por muchas empresas mineras en el país.

Necesitan conocer también quienes son los promotores de la conflictividad, como operan y cuáles son las comunidades que están bajo su influencia. Ello es fundamental para que las empresas mineras puedan neutralizar sus actividades antes que ellas se transformen en conflictos.

✘ Hoy, predominan los enfoques equivocados sobre la conflictividad social y como manejarla. Las empresas mineras necesitan que sus gerentes tengan un entendimiento claro en ese campo.

Necesitan tener la capacidad de analizar el flujo de mensajes que moldean las percepciones de la población y como ello afecta su legitimidad y las perspectivas de cooperación o conflicto en la zona.

¿Cuáles son los disparadores de conflictos entre la población local: expectativas exageradas, temores, resentimientos, etc.?

¿Existen en las zonas mineras voceros pro-desarrollo con credibilidad y con capacidad para rebatir los discursos anti-mineros? ¿Tienen esos voceros acceso a los medios locales, o están aislados?

¿Cuentan las empresas con personal capaz de tranquilizar a la población y de explicar los beneficios que la minería puede traer? ¿Su narrativa está o no está influenciada por la narrativa anti-minera?

Esta es una lista incompleta de las capacidades que una empresa minera necesita construir para poder incidir sobre las dinámicas de la conflictividad social en sus zonas.

#### Fuentes recomendadas

Mendonca, S. (2017) Para reducir la conflictividad minera. Lima, Perú: Lampadia. (Accesible para download en <https://www.facebook.com/centrowinaq/>). Ferreira, C. & Olcese, F. (2017). Como se organizan los conflictos mineros: <http://www.lampadia.com/analisis/mineria/spin-explica-la-convergencia-de-fuerzas-anti-mineria/> Ferreira, C., & Mendonca, S. (2017). Herramientas anti-minería y cerco cognitivo. Lima, Perú: Wiñaq. 70 artículos sobre conflictividad minera escritos por Sebastiao Mendonca Ferreira, Camilo Ferreira Legua y Franco Olcese en Lampadia: <http://www.lampadia.com/>

#### Sobre la productividad de la minería y la agricultura:

Mendoza, W. & Collantes, E. (2017). La economía de PPK. Promesas y resultados: La distancia que los separa. (Documento de trabajo 440). Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú.

#### Sobre Teoría de Juegos:

<https://www.coursera.org/learn/game-theory-1>

#### Sobre la organización de los conflictos mineros, SPIN:

Gerlach, L. (1999) The structure of social movements: Environmental activism and its opponents. In Jo Freeman & Victoria Johnson (editors), Waves of Protests: Social movements since the sixties, chapter 9. Uploaded from:

[https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph\\_reports/MR1382/MR1382.ch9.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph_reports/MR1382/MR1382.ch9.pdf)

#### Sobre el uso de la prensa:

Barrell, H. (2014). Press your case to the media: Activism and the media. Sessions 1, 2, 3, & 4. Non-Violent Conflict: [https://www.youtube.com/watch?v=wMek2e\\_tzss](https://www.youtube.com/watch?v=wMek2e_tzss)

#### Sobre el emprendedorismo:

Baumol, W. (1990). Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive. Journal of Political Economy, 98 (5), 893-921. Chicago: The University of Chicago Press.

<http://www.jstor.org/stable/2937617>.

#### Sobre las instituciones y el desarrollo económico y social de los países:

Acemoglu, D., & Robinson, J. (2013). *Why nations fail*. Crown Business.

Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. (2005). *Handbook of economic growth*. P. Aghion and S. Durlauf (editors), volume 1, Amsterdam, The Nederland: Elsevier B.V.