

# Minería y Desarrollo

25 de Noviembre de 2015

## La sostenibilidad requiere legitimidad

Hoy día lanzamos nuestra Biblioteca Virtual sobre Recursos Naturales y Desarrollo. Qué mejor manera que hacerlo con el ensayo de Sebastiao Mendonça sobre **la legitimidad social de la minería**.

Como todos sabemos **la actividad minera ha sido pasiva de un proceso de cuestionamiento que ha descarrilado las políticas públicas que permitieron su desarrollo y aporte múltiple a la mejora de nuestros indicadores económicos y sociales durante los últimos 25 años.**

Las siguientes líneas de Mendonça, inician un proceso de difusión y debate sobre los verdaderos impactos de la minería en el Perú.

### **La Legitimidad Social de la Minera**

#### **Un drama con elementos de tragedia**

Sebastiao Mendonca Ferreira

Centro Wiñaq

No hay nada más práctico que una buena teoría.

Kurt Lewin, MIT.

**Los conflictos mineros parecen rayos en cielo abierto.** Aparentemente todo está tranquilo en una región, y de repente un conflicto, que parecía ser un problema menor, adquiere una escala masiva y se hace noticia nacional o internacional.

**¿Por qué los conflictos mineros pueden escalar tan fácilmente?** ¿Cómo puede ser que

empresas muy grandes y tecnológicamente sofisticadas puedan ver sus proyectos de miles de millones de dólares paralizados en forma tan sorprendente? ¿Cómo puede ser que esas empresas sean blancos de campañas de rumores y de acciones violentas generando grandes pérdidas a ellas y al país? ¿Qué es lo que posibilita que los conflictos mineros escalen localmente y ganen el apoyo de segmentos importantes de la opinión pública nacional en cuestión de días o semanas?

**La respuesta breve es que ello depende de la legitimidad social de las empresas mineras y de la actividad minera en la sociedad peruana.** La facilidad con que los conflictos escalan e impactan sobre la opinión pública nacional está directamente ligada al deterioro de la legitimidad de la minería. Es el descuido sistemático de la construcción y protección de dicha legitimidad lo que ha generado todo un conjunto de debilidades críticas que hoy son bien aprovechadas por quienes ven en la promoción del conflicto la ruta de su ascenso político y económico.

Cuando una empresa o un sector como la minería dejan que su legitimidad ante la sociedad local sea dañada, la empresa y todo el sector se vuelven vulnerables a múltiples tipos de ataques y **hace económica y políticamente rentable el aventurerismo político, estimulando así la expansión de esa actividad en el país.**

### **¿Qué es legitimidad social?**

Una de las definiciones más ampliamente aceptadas es de Suchman (1995):

***“La legitimidad es una percepción o creencia generalizada [de la sociedad local] de que las acciones de una entidad son deseadas, apropiadas y adecuadas, dentro de un sistema construido de normas, valores, creencias y definiciones.”*** [\[1\]](#)

Lo desafiante de la legitimidad social es que es una batalla que se gana o se pierde en la mente y en los corazones de la población local, en el marco de sus creencias, estereotipos, inclinaciones sociales e instituciones. Sin un conocimiento profundo de esos elementos locales, las empresas mineras no tienen muchas chances de construir y proteger su legitimidad. Sin entender la cuestión de la legitimidad, los millones de dólares aplicados en proyectos de desarrollo y en campañas de imagen tienen resultados inciertos, para decir lo menos.

A diferencia de las empresas mineras, los grupos anti-mineros conocen muy bien el sistema de creencias de la población local y han desarrollado narrativas que apuntan a destruir la legitimidad de la minería y a justificar sus acciones en contra del sector. En realidad, el desarrollo de narrativas hostiles a la minería es una especialidad de esos grupos, sea en su versión marxista o post-extractivista.

### **Los pilares de la legitimidad de la minería**

Para el caso de la actividad minera y las empresas que la realizan, son cuatro las grandes áreas o temas de preocupación de la población en torno a los cuales se construye o se deteriora la legitimidad. Ellos son los pilares de la legitimidad social de la minería:

1. Contribución al desarrollo económico y social.
2. Responsabilidad hacia el ambiente/recursos naturales
3. Actitud ética hacia la comunidad/sociedad local.
4. Confiabilidad de la institucionalidad ligada a la minería.

### **1. Contribución al desarrollo económico y social**

La presencia de empresas en una región genera una gran cantidad de temores y de expectativas de progreso en las poblaciones próximas y no tan próximas a sus operaciones. Si las instituciones públicas son incompetentes y/o corruptas, las expectativas hacia las empresas mineras se vuelven aún más grandes.

No sirve de mucho discutir si, además de cumplir con estándares globales, con las leyes del país y con el pago de los impuestos, las empresas mineras tienen o no la responsabilidad de dinamizar el desarrollo económico en las zonas próximas a sus operaciones. Independiente de la respuesta a estos temas, las empresas necesitan responder de algún modo a esos temores y expectativas sociales, porque si no lo hacen su legitimidad peligra.

Si la opinión de la población local es favorable, no será difícil para las empresas mineras constituir coaliciones de actores sociales que defiendan un modelo de desarrollo en donde la minería cumpla un rol de locomotora de la economía local. Si esa opinión es desfavorable, los grupos anti-mineros tendrán muchas oportunidades de generación de conflictos.

Este es un campo en que los grupos anti-mineros tienen una gran ventaja, pues las narrativas de las empresas mineras son poco efectivas en permitir a la población visualizar los impactos positivos de la minería en su economía, y **sin una narrativa convincente, es muy difícil avanzar en la construcción de este pilar de legitimidad.**

### **2. Responsabilidad hacia el ambiente/recursos naturales**

Los impactos ambientales de la minería son visibles, especialmente si la operación es de tajo abierto. **La expectativa de la población es que esos impactos estén previstos en el diseño de la operación, que las tecnologías y procedimientos utilizados los minimice, y que la empresa corrija los accidentes que pudieran darse. La población local espera, además, que la información brindada a ella y a las instituciones públicas sea confiable.** [2]

Esta es un área en que los temores abundan, los reportes técnicos resultan discutibles, las incertidumbres de la población son altas, y las acusaciones pueden ser creíbles aún sin soporte de evidencias. Este es un tema en que los temores son tan importantes cuanto el control de los riesgos en sí mismos. No es suficiente que las medidas de control de riesgo ambiental estén bien diseñadas, es necesario que la población tenga confianza en que la empresa las aplica en forma consistente y responsable.

## La sostenibilidad requiere legitimidad

Si la cuestión ambiental asume la forma de disputa por los recursos naturales, la preocupación de la población se incrementa notablemente. Lo que la población, especialmente de los ámbitos rurales, no quiere es que la minería les prive o afecte la calidad del agua poniendo en riesgo sus actividades económicas y su bienestar. Sin que la población esté tranquila sobre este tema, es poco sensato creer que los conflictos no van a ocurrir.

### **3. Actitud ética hacia la comunidad y/o sociedad local:**

Sin ganar la confianza de la población acerca de sus intenciones, es imposible que las operaciones de una empresa minera puedan ser sostenibles.

Si una empresa genera resentimientos en la población y/o deja que su imagen sea asociada a los enemigos y rivales con los cuales la población ha enfrentado a lo largo de su historia –invasores, traidores, dictadores, colonialistas, saqueadores, etc.– se incrementa notablemente la propensión de la población a entablar conflicto con esa empresa.

**Una vez que las empresas son encasilladas en la mente de la población local como entidades hostiles, todo lo que digan en defensa de su accionar y todo lo que hagan, aún siendo positivo para la población, deja de ser creíble.** Sin credibilidad, las empresas pierden voz ante la sociedad local. En el Perú hay muchas empresas mineras que han perdido su credibilidad ante importantes segmentos de la población de las regiones donde operan.

### **4. Confiabilidad de la institucionalidad ligada a la minería**

La actividad minera se da en un marco institucional: el registro de las áreas, el derecho de exploración, la aprobación del EIA, las licencias de operación, el pago de los impuestos, el pago del canon, etc. La credibilidad de ese marco institucional es fundamental para la legitimidad de las operaciones de las empresas mineras. No es gratuito que los grupos anti-mineros ataquen

sistemáticamente la confiabilidad de las instituciones que norman, supervisan o representan al sector minero.

¿Hasta qué punto es creíble que la aprobación de los EIA de las empresas mineras haya sido comprada por ellas?

Las reglas de convivencia en una sociedad están dictadas por sus instituciones. Si las instituciones no son confiables, las leyes y las autoridades que las aplican no son dignas de ser obedecidas. En esas situaciones, las protestas son vistas como necesarias, e incluso el uso de la violencia puede ser visto como justificable. La acción directa, al margen de la institucionalidad, pasa a ser percibido como la única forma de hacer oír la voz de quienes se sienten injustamente tratados por instituciones ilegítimas.

¿Cuán legítimas son las instituciones del sector minero? En el Perú no se llega a los extremos Africanos en donde los conflictos por los recursos minerales (diamantes, petróleo, etc.) asumen la forma de guerra civil, pero la escala de los conflictos anti-mineros y el uso generalizado de la violencia en ellos, indica un grado preocupante de ilegitimidad de la institucionalidad minera.

Sin referencia institucional, la población se guía por las imágenes difundidas en los medios y por las apariencias circunstanciales de los conflictos, muchos de ellas fabricadas para las cámaras, y los anti-mineros son expertos en montar escenarios para los medios. El problema se complica si consideramos la fuerte presencia de los anti-mineros en los medios radiales, en donde la población rural busca informarse, predominantemente.

### **Conclusiones**

El estado de la legitimidad social de la minería es la referencia principal de su duración en el tiempo, de su sostenibilidad. Es decir, sin legitimidad ninguna empresa es sostenible en el largo plazo.

*“Con este enfoque [pragmatismo transaccional] las empresas mineras se orientan hacia los objetivos operativos de corto plazo, buscando maximizar los resultados financieros trimestrales. Cuando se presenta un conflicto social la empresa abre un proceso de negociación con el grupo del conflicto y busca solucionar el problema. Una vez solucionado el conflicto, la empresa regresa a sus prioridades operativas.” Este enfoque prioriza la viabilidad de corto plazo, sin importar como las señales enviadas a la sociedad destruyen su legitimidad. <sup>1</sup>*

Con la práctica del pragmatismo transaccional –aún predominante en muchas empresas– las empresas mineras y la SNMPE han dejado que la legitimidad del sector sea erosionada a lo largo de décadas enteras, y ahora vemos en la conflictividad social las consecuencias de ese error.

Los enfoques que promueven la aplicación de estándares globales en las prácticas ambientales y sociales de las empresas e incluyen mecanismos de promoción del desarrollo regional (Responsabilidad Social Empresarial y Valor Compartido) contribuyen en alguna medida a la construcción y protección de la legitimidad social, pero no son suficientes porque no abordan el problema de la legitimidad en sus cuatro pilares.

En países como el Perú, en donde el aventurerismo político asume, en muchas ocasiones, la forma de movimiento anti-minero. Los temas referentes a dos de los cuatro pilares de la legitimidad, la imagen ética de las empresas y a la credibilidad de las instituciones de la minería, no pueden dejarse a la improvisación o al ensayo y error. Todos los cuatro pilares necesitan ser abordados en forma consistente.

El tema de la legitimidad social de la minería y de cada una de las empresas mineras necesita un tratamiento más comprensivo. Mientras no lo hagan, los anti-mineros van a tener amplias facilidades para la acción hostil. La responsabilidad de recuperar la legitimidad del sector la comparten las mismas empresas mineras, la SNMPE y el periodismo especializado.

[1] Suchman, M. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 20(3), 571-610.

[2] Todas las actividades económicas y sociales tienen impactos ambientales, algunos de esos impactos son locales y otros son a escala global: calentamiento global, deforestación, pérdida de la diversidad biológica, acidificación de los océanos, solo para citar algunos. Lo importante para los fines de la legitimidad es que los impactos ambientales de las actividades mineras son localmente muy visibles y tienen efectos directos concentrados sobre su entorno.

