

¿Tía María va o no va?

5 de Julio de 2019

Sebastiao Mendonca Ferreira

Centro Wiñaq

Para Lampadía

Los beneficios económicos y sociales del proyecto minero Tía María son indiscutibles. El proyecto de Southern Peru, tiene un horizonte de 20 años, con los actuales yacimientos. Se estima que va generar más de 4,000 empleos (directos e indirectos) por los 20 años, otros 3,000 empleos directos más durante la construcción, va entregar un total de 5.5 mil millones de soles en canon y regalías, 100 millones de soles en canon anual solo para la provincia de Islay (con poco más de 50 mil habitantes), 215 millones de soles anuales de impuesto a la renta para el Estado peruano, además de la dinamización y modernización de la economía de la provincia, del valle de Tambo y del entorno de Mollendo. Y como todo proyecto minero moderno, su EIA ya tiene previsto el control ambiental para no afectar el valle cercano del Río Tambo y la recuperación del área perturbada una vez culminada la actividad minera, minimizando así su impacto ambiental en la zona desértica donde operaría. **Este proyecto puede ser el inicio de una serie de inversiones adicionales que el Grupo México (Socios controladores de Southern Peru) tiene planificada llevar a cabo en Perú, totalizando cerca de 8.0 mil millones de dólares.**



Además, la puesta en marcha de Tía María puede significar una señal positiva para toda una cartera de ampliaciones y de nuevos proyectos mineros por un total de 59 mil millones de dólares, que están esperando que el actual gobierno sea capaz de garantizar el estado de derecho en todo el país para

poner en marcha sus inversiones, dinamizando así la economía nacional. **No hay que olvidar que cerca de 17% de esta cartera de proyectos se encuentra paralizada a causa de conflictos sociales.**

A pesar de esos grandes beneficios, el riesgo de bloqueo del proyecto es alto, y de acá a pocos meses podemos estar asistiendo un nuevo fracaso de los gobiernos peruanos para posibilitar el aprovechamiento del extraordinario potencial mineral, especialmente metálico, del Perú. Este artículo explica brevemente los riesgos y posibilidades de desenlace del tercer intento de implementación del proyecto, actualmente en curso (2011, 2015 y 2019), y qué hacer para evitarlos. Estas notas se basan en un análisis del proceso estratégico detrás del conflicto de Tía María escrito por Camilo Ferreira y Fernando Tincopa, del Centro Wiñaq, y que se encuentra actualmente en prensa.^[i]

Los conflictos mineros son fenómenos complejos, de larga duración, con múltiples factores causales y una diversidad de actores involucrados. **¿Cómo analizar entonces la situación y perspectivas de Tía María?** El enfoque utilizado por el Centro Wiñaq se basa en la teoría de juegos y combina tres perspectivas.

- La primera se refiere a las estrategias de los movimientos sociales para derrotar poderes establecidos, desarrollado por Gene Sharp, del Albert Einstein Institute.^[ii]
- La segunda es una generalización del marco analítico de Paul Davis, de Rand Corporation, para analizar los factores que determinan el soporte público a los movimientos políticos:^[iii]
- La tercera perspectiva se basa en los estudios de Scartascini et al. (2008) del Banco Interamericano sobre cómo las instituciones políticas realmente funcionan en los trópicos.^[iv]

Estudiando los colapsos de proyectos mineros en Perú y en varios otros países latinoamericanos como Colombia, Argentina, Costa Rica, El Salvador, etc., hemos encontrado que la viabilidad de los proyectos mineros depende de cuatro pilares de soporte y que, si cualquiera de esos pilares colapsa, el proyecto se vuelve inviable, aún que los demás estén sólidos (las cadenas se rompen por el eslabón más débil).

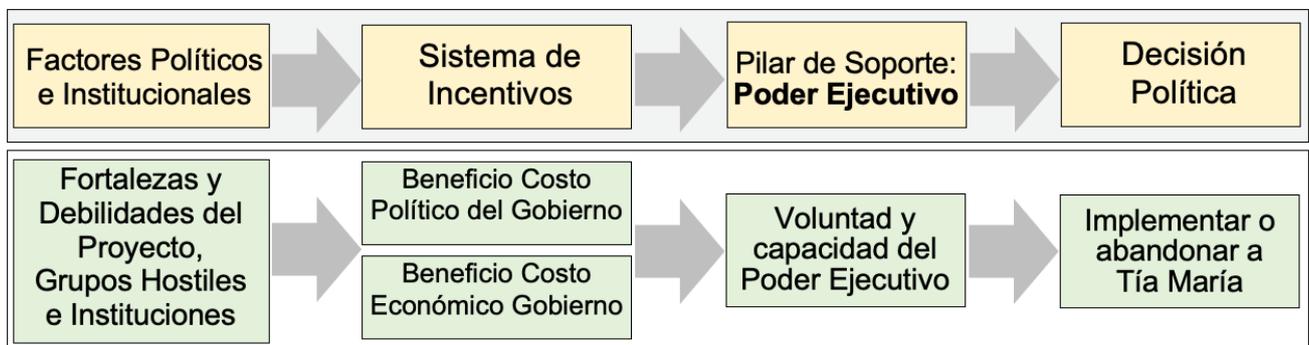
Pilares de soporte de los Proyectos Mineros			
Poder Ejecutivo	Poder Judicial	Poder Legislativo	Inversionistas
Es una referencia política para toda la ciudadanía y orienta a las instituciones que norman y viabilizan o no el funcionamiento del sector minero	Tiene la capacidad de emitir sentencias que producen desenlaces en los conflictos entre las empresas mineras y los actores hostiles.	Tiene la capacidad de emitir leyes que afectan (bien o mal) las inversiones, pero tienen limitaciones para intervenir en casos específicos.	Tienen que evaluar los beneficios y riesgos y decidir sobre las millonarias inversiones que requieren los proyectos mineros.

El Poder Ejecutivo y el Proyecto Tía María

La postura favorable o desfavorable de los pilares de soporte hacia un proyecto minero depende de los sistemas de incentivos que ellos enfrentan, es decir, si les conviene o no les conviene apoyar la puesta en marcha de dicho proyecto.

En el caso de Tía María, la postura del poder ejecutivo es la variable crítica para el futuro del proyecto, pues no se observa situación con alguna posibilidad relevante que pudiera inducir al congreso, al poder judicial o a la empresa a afectar la viabilidad del proyecto. Si el Poder Ejecutivo es el pilar clave, se hace importante entonces identificar qué factores pueden incidir sobre el sistema de incentivos del actual gobierno peruano. Es decir, ¿qué condiciones o sucesos pueden influenciar las preferencias del gobierno en relación a Tía María?

✘ Los 14 meses de este gobierno indican que no tiene una ideología hostil a la minería (post-extractivismo, pos-modernismo, neo-marxismo, etc.), pero también indican que sus intereses son exclusivamente políticos y ha dado señales que no está dispuesto a ponerlos en riesgo por un proyecto minero, por más importante que dicho proyecto pueda ser para el desarrollo económico del país.



Un gobierno así quisiera cosechar los frutos políticos y económicos de un nuevo proyecto minero, pero tiene un umbral muy bajo para los riesgos que está dispuesto a correr para ejecutarlo. Conviene tener en mente que este gobierno no tiene el soporte de un partido político, no tiene respaldo parlamentario y el apoyo de los medios varía mucho según el tipo de conflicto que enfrenta. Es decir, este es un gobierno cuyos intereses políticos dependen críticamente de su popularidad y de la amplitud de su coalición, y que está enfrentando dificultades para que éstas no se reduzcan. Un gobierno así tiene poca profundidad estratégica para enfrentar los conflictos sociales y políticos que pueden surgir durante la implementación del proyecto.

La empresa ha hecho gran parte de lo que le correspondía hacer para revertir los factores locales que determinaron los colapsos anteriores. Ha llevado a cabo todo un programa de educación de la población, visitando casa por casa y disipando los temores ambientales que los grupos hostiles habían diseminado en la población. Los resultados de su labor han sido positivos: la opinión pública de la provincia de Ilay está mayoritariamente favorable al proyecto (59%, según Vox Populi). Ello es importante porque la población en el entorno al proyecto tiene un rol crítico en su viabilidad. No hay

proyecto minero viable sin apoyo de la población del entorno.

Sin embargo, la opinión de la población del entorno no es suficiente para garantizar su implementación y una encuesta reciente de Idessia indica que, en la provincia de Arequipa, fuera del ámbito del proyecto, el 62% de la población está mayoritariamente en contra.^[v] Además, el Comité de Regantes del Valle de Tambo, la principal organización de los agricultores, se mantiene en contra del proyecto y los grupos hostiles a la minería están activos y buscan la radicalización de la población.^[vi]



La empresa ha realizado un buen trabajo de esclarecimiento de la población local. Sin embargo, la opinión pública regional no es amigable y la nacional es incierta, y los grupos hostiles siguen muy activos en la zona.

La fuente principal de los riesgos para el proyecto proviene de los factores políticos: El gobernador regional de Arequipa, Elmer Cáceres Llica, el alcalde provincial de Islay y los alcaldes distritales de Cocachacra, Punta de Bombón, Mejía y Deán Valdivia se han pronunciado en contra del proyecto. Además, los congresistas de izquierda están activamente oponiéndose al proyecto y para muchos periodistas y los medios de comunicación ellos son voces calificadas para explicar los conflictos. Ello significa que, en los próximos meses, los opositores a Tía María van contar con plataformas mediáticas gratis para atacar al proyecto y van poder hacer campañas contra el proyecto y a favor de la conflictividad.

La experiencia anterior de Tía María indica que, cuando los conflictos de desarrollan, la situación de la opinión pública tiende a deteriorarse. En 2015, al inicio del segundo conflicto, la opinión pública a nivel nacional (Según GFK) era 55% a favor de la ejecución del proyecto.^[vii] Pero, cuando el conflicto avanzó, la opinión pública nacional se inclinó mayoritariamente en contra de la implementación inmediata del proyecto: 45% prefería una suspensión definitiva y 23% opinaba por la cancelación definitiva, totalizando un 68% en contra del proyecto.^[viii] En la situación actual los márgenes son más angostos que en el 2015.

También hay que considerar los costos políticos que el conflicto puede tener para el gobierno. En el 2015, antes de la escalada del conflicto la popularidad de Humala era de 24% y su desaprobación era de 72%, al final, su popularidad había caído a 16% (una queda de 8%) y su desaprobación había aumentado de 77% (una subida de 5%). Ello significa que, cuando hay un conflicto minero, la popularidad de los presidentes tiende a caer. Para un gobierno que prioriza su popularidad, esa tendencia es preocupante.

¿Qué se puede hacer para aumentar las posibilidades de éxito de Tía María?

Quienes deseen que Tía María se implemente (Southern, SNMPE, CONFIEP, periodistas, políticos y analistas) deben tener claro que lo que tienen por delante es un conflicto político, que el desenlace va depender de las decisiones del poder ejecutivo, y que esas decisiones van a depender a su vez del sistema de incentivos que el ejecutivo enfrente. En otras palabras: ¿Con cual desenlace el gobierno gana o pierde más? ¿Es con la implementación del proyecto o es con su abandono? **La principal forma de incidir sobre la viabilidad de Tía María hoy es afectando el sistema de incentivos que enfrenta el gobierno.**

Esa batalla tiene que darse a nivel nacional, regional y local, con voceros serios y creíbles con una narrativa adaptada a los diversos segmentos de la población. Dicha narrativa a Tía María debe basarse en el actual sistema de creencias de la población, evitando las explicaciones que sobrevaloran los elementos técnicos o que subvaloren la inteligencia de la gente, respondiendo a sus intuiciones y temores. No hay que olvidar que Lima es la caja de resonancia del país y que lo que se difunde en Lima llega a todas las regiones y se vuelve un instrumento para las luchas locales.

El apoyo social a Tía María va depender de que el gobierno, de que la empresa y de que las instituciones del sector logren responder bien a algunas preguntas que la población tiene en su cabeza:

- ¿Es Southern una empresa confiable? ¿por qué puedo confiar en Southern?
- ¿En qué ha cambiado Southern para que sea confiable? Si la empresa antes no era confiable, ¿qué señales indican que ahora ella es distinta?
- ¿El proyecto actual representa o no un riesgo real para la agricultura del valle de Tambo? ¿cómo puedo saber que el agua y el aire del valle no van ser afectados por la actividad minera cercana?
- Si Tía María no es una amenaza, ¿por qué entonces la población y las autoridades locales se oponen al proyecto? Si la gente se moviliza debe tener una razón para hacerlo, ¿cuál es la verdadera razón de las movilizaciones?
- ¿Cómo tiene el gobierno previsto garantizar la protección ambiental del valle de Tambo? ¿Qué mecanismos confiables ofrece el gobierno para proteger el ambiente del valle?
- Si Southern no cumpliera sus promesas y comenzara a contaminar, ¿tiene el gobierno la voluntad política y la capacidad institucional para obligarle a hacer lo correcto? ¿Cómo el gobierno garantiza que la empresa no le va manipular en caso de contaminación?

- ¿Qué razones tengo para confiar en las promesas de este gobierno? Si el gobierno va ser el garante de la población, ¿Qué señales muestran que el garante es confiable?

En la medida en que la población encuentre respuestas claras y convincentes a esas preguntas, sus preocupaciones se reducirán y los grupos hostiles a la minería perderán influencia. Por ello, la batalla de fondo no puede reducirse a elementos transaccionales (obras, proyectos de desarrollo, donaciones, etc.). **Tiene que apuntar a ganar la confianza, pues el grado de confianza de la población local, regional y nacional será la principal carta para definir si Tía María va o no va. Lampadia**

[i] Ferreira, C., & Tincopa, F. (2019). *Un análisis estratégico del conflicto Tía María*. Lima, Perú: Centro Wiñaq (todavía en prensa).

[ii] Sharp. G. (2013). *How nonviolent struggle works*. Boston, MA: The Albert Einstein Institution.

[iii] Davis, P., Larson, E., Haldeman, Z., Oguz, M., & Rana, Y. (2012). *Understanding and influencing public support for insurgency and terrorism*. Santa Monica, CA, USA: Rand Corporation.

[iv] Scartascini, C., Stein, E., & Tommasi, M. (2008). *Veto players, intertemporal interactions and policy adaptability: how do political institutions work?* Washington, DC, USA: Inter-American Development Bank.

[v] <https://larepublica.pe/politica/2019/06/28/la-mayoria-de-arequipenos-no-quiere-tia-maria/>

[vi] El proyecto Conga tenía el apoyo mayoritario de la población del área de influencia directa del proyecto, pero fue bloqueado por una acción combinada de la población de fuera del área de influencia del proyecto (Bambamarca, Celendín, ciudad de Cajamarca, etc.) aliada a una coalición de intereses políticos antimineros (Patria Roja, ex-MRTA, Tierra y Libertad, etc.).

[vii] <https://proactivo.com.pe/tia-maria-59-de-la-poblacion-de-islay-esta-de-acuerdo-con-el-proyecto-minero/>

[viii] https://www.gfk.com/fileadmin/user_upload/dyna_content/PE/GfK_OP_mayo_2015_Gobierno_y_Lima_4.pdf