



Para Reducir la Conflictividad Minera



Sebastiao Mendonça Ferreira
Publicación de **LAMPADIA**

PARA REDUCIR LA CONFLICTIVIDAD MINERA

LAMPADIA

Febrero 2017

Para Reducir la Conflictividad Minera

Editado por:

LAMPADIA

Calle La República 506 piso 5

San Isidro

Primera edición: Febrero 2017

Autor:

Sebastiao Mendonça Ferreira

Impreso en:

Comunica-2

Cal. Omicron Nro. 218 - Urb. Parque Internacional de Industria y Comercio

(Av. Oscar R. Benavides Cuadra 52)

Provincia Constitucional del Callao - Callao

Tiraje:

1000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2017-01438

ISBN: 978-612-47375-0-3



© Todos los derechos de esta edición están reservados.

Esta obra no puede ser reproducida en todo o en parte, memorizada en sistemas de archivo o transmitida en cualquier forma o medio electrónico, mecánico o de fotocopiado sin autorización previa de su autor.

CONTENIDOS

PRESENTACIÓN	5
INTRODUCCIÓN	7
1. Los orígenes de la conflictividad minera	11
a. La minería, el canon y los conflictos	11
b. Las causas de la conflictividad	14
c. Economía dual y posición social	15
d. ¿Qué actividad es más rentable: producir o extraer rentas?	17
e. Las empresas mineras	18
f. Irresponsabilidad pública y deficiencias institucionales	21
g. Los grupos conflictivos	23
h. Factores adicionales	27
i. Comentarios conclusivos	28
2. La conflictividad minera	31
a. La minería tiene un gran futuro	31
b. Beneficios económicos y conflictividad	32
c. La naturaleza de los conflictos mineros	33
d. Conflictividad y marco institucional	35
e. Los actores y las dinámicas de la conflictividad	36
3. Principios y desafíos	41
a. Principios para una solución	41
b. Los cinco principios	42
c. La ventaja estratégica de la minería	44
d. La situación actual	45
e. Lo que esperamos hacia el futuro	46
4. La estrategia para reducir los conflictos prolongados	49
a. Los roles principales de los actores	50
b. Los mecanismos de cambio	52
c. Las condiciones de sostenibilidad	56
d. Conclusiones	59

5. Lo que deben hacer las empresas mineras	61
a. Consideraciones previas	61
b. Cuestiones de estrategia para las empresas	62
c. Acciones prácticas	64
6. El rol de los gremios empresariales	73
a. El desafío de la opinión pública	73
b. El desarrollo compartido	75
c. Prácticas empresariales	76
d. Marco regulatorio e institucional	78
7. El rol de los actores de la sociedad local	81
a. Anti-mineros y polarización política	81
b. ¿Es suficiente la inversión pública?	83
c. Hacia un nuevo consenso social y político	85
d. ¿Por dónde empezar?	87
8. El Estado y la reducción de la conflictividad	89
a. Las condiciones para la conflictividad	89
b. ¿Qué hacer?	91
c. Implementación	93

PRESENTACIÓN

El Perú ha sido víctima de una hábil maniobra para desdibujar los beneficios del desarrollo de la minería y caracterizarla como una actividad que no agrega valor económico, no genera empleo, es una actividad de tipo enclave, descuida el medio ambiente, succiona nuestra riqueza para las multinacionales sin dejar nada a las poblaciones locales y, no cuida los impactos sociales de sus operaciones.

Increíblemente, esto se ha creado justamente cuando el sector minero:

- Adoptó las tecnologías más avanzadas y con mucha eficiencia agrega valor a lo que por décadas eran terrenos baldíos con potencial económico.
- Genera empleo de calidad que sumado a sus impactos indirectos lo convierte en un sector positivo en el frente laboral.
- Ha generado encadenamientos muy positivos en otros sectores económicos, empezando por el sector manufacturero.
- Es el sector que más ha invertido y avanzado en la adopción de estándares ambientales, llevando sus operaciones a las mejores prácticas internacionales.
- Después del sector petrolero, es el que contribuye en mayor proporción de sus ingresos al país, llegando a tener cargas tributarias combinadas del orden del 50% de sus utilidades, de las cuales se produce el canon minero que ha permitido llevar recursos financieros a los gobiernos regionales y locales, como nunca antes en nuestra historia.
- Las inversiones y gastos que ha hecho la minería en temas sociales representan la mayor inversión histórica del país en el frente social.

¿Por qué entonces se desarrollan los movimientos anti extractivistas y más específicamente, anti mineros?

- Pues, porque otro encadenamiento del desarrollo del sector minero es el que se ha dado con los 'negocios de extracción de rentas' por parte de grupos politizados. Éstos han sabido conectarse con las ONGs internacionales que promueven a los movimientos anti inversión en los países emergentes y han desarrollado una narrativa que ha calado en las dirigencias locales y en los medios de comunicación, transformando, cual alquimistas, 'el vaso medio lleno, en un vaso medio vacío'.
- La 'aventura de la extracción de rentas', en la que poblaciones empobrecidas secularmente tienen poco que perder y 'mucho' que ganar, es pues un ecosistema favorable a la manipulación social.
- Esto se agrava por la existencia de un Estado disfuncional: el nacional en Lima, desconectado de la dinámica de inversiones en las regiones, y los sub-nacionales, de costado ante los reclamos justificados de servicios públicos por parte de los pobladores.

- Así mismo, esto se agrava también por las fallas estratégicas de las empresas mineras y su gremio, al pensar que podían limitar sus acciones de relacionamiento comunal a las zonas de influencia directa de sus proyectos, descuidando la toma de conciencia nacional que luego, desde la clase política y los medios nacionales, rebota en la política y los medios regionales, validando las posiciones anti mineras y las tácticas de negociación de rentas.
- La lejanía de la clase dirigente con una mínima toma de conciencia sobre la evolución, capacidades y potencial del país. Pues, en un país como el Perú, en un país en construcción, que tiene grandes retos de inversión pública para superar las brechas sociales y económicas en educación, salud, infraestructuras, tecnología e instituciones, debería ser evidente a todos, que no se puede desaprovechar el crecimiento económico, los encadenamientos sectoriales y los recursos fiscales que produce la inversión minera.
- La debilidad del Estado de Derecho y la impunidad que alientan una ecuación perversa que reduce o, incluso elimina, el costo del delito, incluyendo los delitos contra la vida.

Con la colaboración del Centro Wiñaq, dirigido por Sebastiao Mendonça Ferreira, en Lampadia hemos desarrollado nuestra biblioteca virtual: Recursos Naturales y Desarrollo, donde registramos un esfuerzo sistemático de difusión de los beneficios de la inversión minera y profundizamos el análisis sobre la naturaleza de la conflictividad anti minera.

Este libro de Sebastiao Mendonça Ferreira, recoge buena parte del trabajo desarrollado junto con Lampadia para producir un análisis coherente de la 'conflictividad (política) social' en función de los distintos factores que la explican en el contexto del desarrollo ideológico global que, en su quehacer político, apunta a los sectores extractivos tanto porque este sector se relaciona normalmente con las poblaciones más necesitadas, como por la capacidad económica de las empresas, que las hace propicias para la búsqueda de rentas.

Es muy importante que se produzca una toma de conciencia sobre la verdadera naturaleza del sector minero, con sus aportes a aprovechar y sus limitaciones a cuidar, corriendo los velos de los mitos y prejuicios que hemos permitido desarrollar. El reto de desarrollo integral del Perú, solo puede ser enfrentado con éxito, en la oportunidad debida, si hacemos buen uso de los importantes recursos naturales que los peruanos estamos llamados a desarrollar.

Pablo Bustamante Pardo

INTRODUCCIÓN

La conflictividad minera ha crecido hasta el punto de jaquear proyectos importantes para las regiones ricas en recursos minerales y para el país como un todo. No sólo se han perdido decenas de miles de millones de dólares en inversiones, sino también decenas de miles de empleos, dinamismo económico nacional y calidad de vida de millones de personas, en especial en las zonas menos desarrolladas del país.

La reducción de la conflictividad se ha vuelto una parte fundamental de la agenda nacional y se mantendrá vigente por varios años más. Quienes logren aportar efectivamente a la solución de ese problema, harán una contribución significativa al desarrollo del país.

En los últimos años han aparecido numerosas propuestas en ese campo. Algunas traen ideas con buen potencial, pero aún predominan en el país los enfoques reduccionistas, que subestiman la complejidad del problema, presentan ideas basadas en ideologías y/o repiten “soluciones mágicas” cuyas limitaciones han sido puestas de manifiesto por la experiencia reciente.

El presente trabajo muestra un enfoque estratégico e ideas de acción que se basan en una revisión extensa y cuidadosa de la experiencia nacional, latinoamericana y global en el campo de la conflictividad ligada a los recursos naturales. A pesar de su brevedad, este trabajo se sustenta en los aportes de estudiosos y de instituciones globalmente reconocidas. Una atención particular ha sido dada a los estudios producidos en los últimos 25 años, pues fue en ese tiempo que han sucedido los hechos más relevantes para la situación del Perú.

Una de las conclusiones más importantes de esa revisión es que la conflictividad depende en forma crítica de la calidad institucional del país. Así que, antes que hablar de la maldición de los recursos naturales, este trabajo habla de la bendición de los recursos naturales y de la maldición de la precariedad institucional del país.

En el presente enfoque, la conflictividad social está ligada a cuatro grupos de actores: las empresas mineras, las sociedades locales/regionales, las instituciones del país, y los grupos hostiles a la actividad minera. En esa lógica, los conflictos depen-

den de las interacciones entre esos cuatro grupos de actores, y su reducción va a depender de la evolución de esas interacciones.

La teoría detrás del presente análisis es que los conflictos sociales ligados a la minería son 'conflictos políticos prolongados', es decir, que involucran actores con intereses políticos y su evolución ocurre a lo largo de varios años. A diferencia de los conflictos políticos electorales, los conflictos ligados a la minería no tienen una fecha de finalización. En ese tipo de conflictos, no hay una solución definitiva. Si se hacen bien las cosas, lo que se logra es una reducción gradual del problema, hasta hacerlo poco relevante. Ese es nuestro propósito.

Entre los factores que desencadenan los conflictos mineros se destacan (a) los sentimientos de agravio de sectores de la población y (b) la búsqueda de rentas, es decir beneficios particulares, de naturaleza económica y política por parte de grupos de interés. Es la combinación de esos factores que lleva a que los conflictos mineros sean tan complejos. Si fuera solo un problema de sentimientos de agravio, las soluciones serían mucho más simples: corregir las prácticas empresariales que generan los sentimientos de agravio, y tener la apertura social y la inteligencia para negociar un acuerdo con la población local. Al haber un componente de búsqueda de rentas, surgen actores que no tienen interés en la solución de los conflictos, pues crecen y lucran con la conflictividad (los anti-mineros).

El primer capítulo presenta una interpretación de la conflictividad, sus causas, los grupos de actores involucrados y las dinámicas de los conflictos. En segundo capítulo está centrado en los principios que deben guiar a los actores pro-desarrollo en su lucha por reducir la conflictividad. El tercer capítulo presenta una versión sintética de la estrategia que puede lograr reducir la conflictividad: los actores clave, los mecanismos de cambio y las condiciones de sostenibilidad. A partir de ese punto, el trabajo se enfoca en desarrollar propuestas para cuatro de los grupos de actores más importantes para la resolución de los conflictos: las empresas, los gremios empresariales, la sociedad local y el Estado Nacional. El capítulo cuatro presenta propuestas sintéticas de estrategias y de acciones para las empresas mineras. El quinto sugiere áreas de acción para los gremios empresariales, y fue escrito pensando gremios y asociaciones empresariales y en otras agrupaciones que pueden actuar en la escala nacional. El sexto capítulo trata el tema de las sociedades locales/regionales y como pueden avanzar en la generación de un consenso social favorable a la minería como un motor del desarrollo. El séptimo y último capítulo está dedicado a lo que debe ser hecho por el Estado, especialmente por el gobierno para fortalecer la institucionalidad y reducir la conflictividad.

El texto es breve. Nuestra intención al publicar este trabajo es contribuir con elementos para que el debate de los temas de la conflictividad avance hacia soluciones efectivas. Muchos de los temas tratados merecen un desarrollo más extenso. Nuestro compromiso con los lectores es dar continuidad a los estudios y propuestas que estamos elaborando.

Creemos que reduciendo la conflictividad minera, la economía del país se dinamizará y muchos miles de personas podrán acercarse a sus aspiraciones de progreso. Esta es nuestra motivación de fondo.

La presente publicación se basa en una serie de artículos publicados por el autor con el portal Lampadía durante los últimos seis meses. Los enfoques, análisis e ideas aquí expuestas reflejan el estado del conocimiento del equipo del Centro Wiñaq. Los comentarios y las críticas que contribuyan a seguir desarrollando las ideas serán muy bienvenidas.

Los artículos que dan base al presente documento son parte de la biblioteca virtual de Lampadía, Recursos Naturales y Desarrollo, ver: <http://www.lampadia.com/recursos-naturales-y-desarrollo/conflictividad/analisis/>

Capítulo 1

LOS ORÍGENES DE LA CONFLICTIVIDAD MINERA

Una visión integral del mayor freno al crecimiento del país.

Es común encontrar propuestas de solución de los conflictos mineros que se basan, principalmente, en técnicas de negociación, como si la negociación fuera una panacea. Pero, las panaceas no existen, y para ir más allá de la solución momentánea de algún conflicto específico y ser efectivos en la reducción de la conflictividad en general, necesitamos entender el origen de los conflictos, es decir, los factores, condiciones y actores detrás del surgimiento sistemático de los conflictos ligados a la minería.¹

a. La minería, el canon y los conflictos

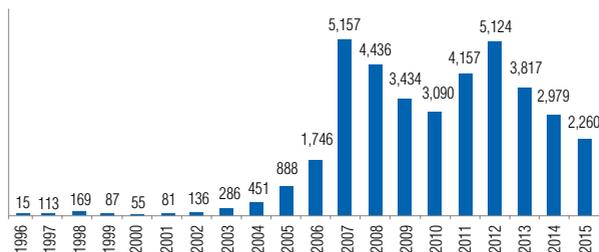
La importancia del sector extractivo en Perú es indiscutible. Constituye cerca del 14% del PBI nacional y fluctúa entre 40% a 60% de las exportaciones. Además, el potencial multi-metálico del Perú es extraordinario, pues está entre los cuatro mayores productores del mundo en siete metales: Zinc, Estaño, Plomo, Plata, Cobre, Molibdeno y Mercurio. Además, es el sexto productor de Oro, y su potencial en tierras raras es significativo, siendo noveno en Selenio y décimo en Cadmio.

Sólo en Canon, la minería ha aportado a las regiones mineras más de S/.39 mil millones entre los años 2000 y 2015, sin contar sus otros impactos económicos como el royalty, las oportunidades de empleo y formación de empresas, compras locales, obras de infraestructura, etc.

¹ Esta es una segunda versión en que se ha hecho labores menores de edición.

Transferencia de Canon Minero (1996 - 2015)

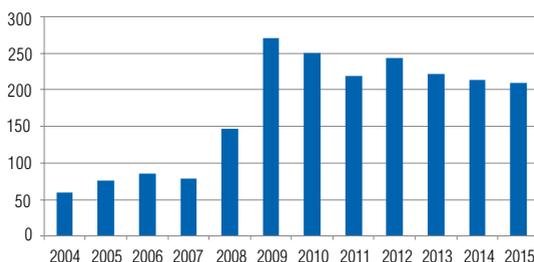
Millones de soles



Fuente: Reporte Canon Minero

Conflictos Mineros Activos

Según Defensoría del Pueblo



Sin embargo, los conflictos mineros han comenzado a subir justo un año después que el canon multiplicó su valor (2008), y el número de conflictos se ha mantenido alto desde entonces. Basta observar la similitud de los dos cuadros de arriba para identificar con claridad que, a pesar de los indiscutibles efectos positivos del canon en el desarrollo regional, su distribución a las regiones no ha mostrado efectividad alguna como mecanismo para reducir la conflictividad.²

El mejoramiento y aplicación de la legislación ambiental del país y la adhesión voluntaria de las grandes empresas mineras³ a los estándares ambientales globales

2 Una explicación de las razones de la inefectividad del canon para prevenir la conflictividad desborda los alcances de este ensayo. En trabajos futuros desarrollaremos más ese tema, pues es indispensable para poner en marcha los procesos de desarrollo rural compartido.

3 Empresas que han adherido a los estándares de ICMM: Barrick, Anglo American, Gold Fields, MMG (Las Bambas), Rio Tinto, y Newmont (Yanacocha)

propuestos por el International Council on Mining and Metals, ICMM,⁴ ocurrida en los últimos años, tampoco han sido suficientes para prevenir el aumento de la conflictividad. La implementación de los estándares ambientales no ha revertido la tendencia de los conflictos, evidenciando que la adopción de dichas prácticas no afecta las causas principales de la conflictividad. Con ello no estamos diciendo que la aplicación de estos estándares no reduzca el potencial de conflictividad, al contrario, los incidentes ambientales pueden generar una elevación drástica en los niveles de enfrentamiento. Lo que afirmamos es que aun con un cumplimiento estricto de estándares ambientales y planteando un proyecto con impacto neto positivo sobre los servicios ambientales, se puede dar conflictos sociales de gran envergadura.

Si escuchamos los argumentos de los grupos hostiles a la minería, ellos dicen que una de las causas principales de los conflictos es la contaminación. Pero los hechos no lo confirman. Si se contrastan los casos de contaminación ambiental minera conocidos en el Perú y la presencia de pasivos mineros con los conflictos activos tampoco se encuentra correlación. Por ejemplo: El caso más grave de contaminación ambiental en el país, La Oroya, no genera oposición masiva de la población, ni activismo relevante de parte de las ONG hostiles a la minería más conocidas. Ello es así, a pesar de que hay pruebas que evidencian contaminación en las aguas y los análisis clínicos de sangre de las personas en las cercanías de la usina muestran que están contaminadas con metales. Sin embargo, en Apurímac, Las Bambas está siendo objeto de sucesivos conflictos masivos, desde fines de 2015, sin que exista evidencia alguna de que la empresa esté afectando la salud de las personas con sus operaciones. Los casos de los proyectos de Santa Ana, Cañariaco, Conga y Tía María son aún más destacables pues ni siquiera habían comenzado a operar cuando fueron bloqueados. Ello no quiere decir que la contaminación y los pasivos mineros no contribuyan a la conflictividad social, pero si quiere decir que hay otras causas que son más importantes y que necesitan ser mejor entendidas, si queremos ir más allá de los discursos políticos y ser efectivos en la reducción de la conflictividad.

Si las razones esgrimidas en los discursos de los grupos conflictivos y por las ONG hostiles a la minería no son las verdaderas causas de los conflictos, entonces ¿cuáles son esas causas, factores y/o actores que provocan los conflictos mineros, y qué condiciones facilitan su labor destructiva? ¿Por qué esos conflictos han aumentado notablemente a partir de 2007? Las notas que siguen buscan dar luces para responder esta pregunta.

4 ICMM. (2003). 10 Principles for sustainable development performance. Este texto ha sido obtenido en www.icmm.com/publications/pdfs/1319.pdf

b. Las causas de la conflictividad

La conflictividad minera es un fenómeno bastante complejo que ha acompañado el desarrollo de la minería por muchas décadas. Algunos creen que las razones de la conflictividad son históricas, resultados de inequidades sociales seculares⁵. Estas explicaciones parecen buenas, pero son inútiles para explicar el incremento de la conflictividad a partir del 2008⁶. En nuestro enfoque creemos que los conflictos de hoy se deben, principalmente, a factores y condiciones del presente, y que es la actual configuración de factores lo que necesita ser entendida si queremos ser efectivos en superar la conflictividad.

Sus causas actuales no son simples y las soluciones tampoco, por ello hemos encontrado conveniente agruparlas en cuatro grandes fuentes (ver la figura):⁷

1. La dualidad de las economías locales
2. Las limitaciones de las estrategias de interacción social de las empresas.
3. Las deficiencias del marco institucional y del Estado.
4. El accionar de los grupos hostiles a la minería.

Los principales factores que se combinan para generar la conflictividad minera



5 Estas explicaciones (inequidades sociales históricas) surgieron en los 80s para explicar la violencia terrorista, y ya mostraron su insuficiencia. En pleno siglo XXI, suenan como un déjà-vu

6 Según datos del INEI el coeficiente de desigualdad de Gini ha mostrado una reducción de 0.39 a 0.35 a nivel nacional entre el 2009 y el 2015. La desigualdad en la sierra rural cayó de 0.31 a 0.29 en dicho periodo.

7 Hay otras causas, entre ellas los intereses políticos y periodísticos, que estas notas no están abordando. No estamos sugiriendo que, en algunos casos, no sean importantes e incluso centrales. Hemos seleccionado estas cuatro fuentes porque creemos que son las que actúan directamente en la mayoría de los casos.

Esos cuatro grupos de factores operan dentro de contextos locales y nacionales específicos y su accionar depende mucho de las particularidades de esos contextos. Sin embargo, esos cuatro grupos de factores, de alguna manera, están presentes donde hay conflictividad.

c. Economía dual y posición social

Para entender porqué los conflictos mineros son numerosos en el Perú de hoy es necesario primero visualizar los impactos económicos de las actividades mineras modernas en las regiones en que operan.

La presencia de una mina moderna en un área rural, con bajo desarrollo económico, tiene un impacto económico y social gigantesco. La minería moderna tiene una productividad por hectárea que es más de 100 o de 200 veces la productividad de la agricultura tradicional. Una diferencia tan grande genera una especie de economía dual en la zona:

1. Economía moderna: La actividad minera y las actividades de servicio directamente ligadas a la minería (contratistas de obras y servicios, hotelería, transporte, centros comerciales, etc.) constituyen un conjunto de actividades modernas que se potencian en base a la alta productividad de la minería. Esas actividades están localizadas principalmente en los centros urbanos cerca de las operaciones mineras.

2. Economía tradicional: La gran mayoría de las actividades económicas pre-existentes a la llegada de la minería, especialmente la agricultura y la ganadería tradicionales, mejoran un poco pero aún se mantienen en los niveles de productividad muy similares a los que siempre han tenido, generando rentas próximas a la línea de pobreza. Las actividades tradicionales se ubican principalmente en las zonas rurales.

La coexistencia de esas dos economías en una misma región desencadena un proceso agudo de diferenciación social. Los segmentos de la población que logran ingresar a las actividades modernas mejoran sus niveles de vida en forma dramática en períodos de tiempo breves. Los sectores que se quedan en la economía tradicional incrementan un poco sus ingresos, pero lo hacen en una proporción y en un ritmo mucho menor que aquellos ligados al sector moderno.⁸

⁸ Mientras más atrasada sea la economía tradicional local, más difícil será su articulación con el sector moderno emergente, y más fuerte es la perturbación social de la actividad minera.

Economía regional con minería



Además, la presencia de la minería y de las actividades modernas afecta los precios locales (terrenos, alquileres, restaurantes, salarios, etc.) y los sectores ligados a la economía tradicional y rural perciben esos cambios como aumento en los costos de vida y de su propia actividad económica.

Estar o no estar ligado a la actividad minera pasa a ser el elemento más importante para predecir el futuro económico de las familias, mucho más importante que los logros y los status previos a la llegada de la minería. La población se da cuenta de lo decisivo que es estar ligado a la minería de alguna forma. Lo que sucede entonces es que todos quisieran ser parte de los sectores modernos de la economía, pero solo una minoría lo logra.

En esa economía dual, las sociedades locales se dividen entre ganadores (ligados a la minería) y perdedores relativos (aislados de la minería). A pesar de que la minería tiene un reconocido efecto multiplicador en la generación de empleo, estos sectores modernos constituyen siempre minorías en las sociedades locales de las regiones mineras.⁹ El problema de la dualidad de la economía local desborda las posibilidades de las empresas mineras. Sin embargo, la población percibe que algunos se benefician mucho de la presencia de la minería, pero otros no se benefician en la misma medida.

Los miembros de los grupos sociales que, por algún motivo, quedan fuera de los beneficios directos de la minería tienen una tendencia a sentirse perjudicados y a

⁹ IPE. (2012). Efectos de la minería sobre el empleo, el producto y recaudación en el Perú. Lima, Perú: Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía.

buscar argumentos para reclamar “el derecho” a ser incluidos. Aunque sus ingresos y condiciones de vida mejoran, si son comparados con sus vecinos, en términos relativos, ellos se sienten disminuidos, sienten una pérdida relativa de status social, y esto, en cualquier sociedad, puede ser fuente de frustración. Es decir, independiente de su mejoramiento real respecto al pasado, su percepción es de deterioro por su nueva posición relativa en la sociedad que está surgiendo en base a la minería.

d. ¿Qué actividad es más rentable: producir o extraer rentas?

Para los sectores que pueden trabajar para las empresas mineras, o prestar servicios a ellas, su futuro está en afianzar esa relación, es decir, en consolidar su relación económica con la minería volviéndose cada día más productivos y competitivos. Aquellos que no encuentran una forma para articularse con la economía moderna, vislumbran solo dos alternativas:

- (a) Progresar como parte de la modernización económica y social de su provincia/región, o
- (b) Inventar una forma conflictiva de extraer rentas de las empresas mineras.

Para la gran mayoría de la población de las regiones mineras las posibilidades de progreso están ligadas a dos elementos: (a) la modernización de la economía y (b) la calidad de la infraestructura social. Sin embargo, fuera del sector moderno ligado a la minería, esa modernización es muy lenta. Como hemos visto antes, no es un problema de recursos, pues el canon ha sido inmenso en los últimos años. La lentitud se debe, en primer lugar, al mal uso y a la ineffectividad de las inversiones públicas. Es ese mal uso e ineffectividad de las inversiones lo que hace que la dualidad de la economía se reduzca en forma tan lenta, impactando en las perspectivas de la población ubicada en los sectores tradicionales de la economía. El resultado es que, para una parte importante de la población, la expectativa hacia la modernización regional como opción de progreso económico es muy débil.

El peso social de esas dos alternativas (progresar vía la economía de mercado o extraer rentas vía la generación de conflictos) influencia en mucho la frecuencia y la escala de la conflictividad en las regiones mineras. La incapacidad y/o desinterés de los gobiernos (nacional, regional y local) de ofrecer perspectivas de progreso alcanzable para la mayoría de la población crea un caldo de cultivo para la conflictividad social.



El sostenimiento en el tiempo de una brecha amplia entre la economía moderna y la tradicional y la ausencia de inversiones públicas que mejoren las condiciones de vida locales generan condiciones favorables para que la extracción de rentas se propague como estrategia dominante en sectores de la población en su esfuerzo por obtener beneficios de la minería. En esas condiciones, una parte significativa de los talentos empresariales de la población local se orienta hacia la extracción de rentas.¹⁰

William Baumol (1990)¹¹ caracteriza que puede haber tres tipos de emprendedorismo: (1) productivo, (2) improductivo y (3) destructivo. Productivo es el emprendedorismo que genera riqueza, como la mayoría de las empresas en una economía de mercado, sea en los segmentos modernos o tradicionales de la economía local. El emprendedorismo improductivo es el que se orienta hacia la extracción de rentas en forma pacífica, por ejemplo demandas judiciales. El emprendedorismo destructivo es el que se orienta hacia extracción de rentas por medio de la conflictividad.

En muchas regiones mineras, empresarios y grupos de la población migran entre esos tres tipos de emprendedorismo con mucha frecuencia, y empresas que prestan servicios a las empresas mineras y autoridades locales terminan participando o financiando conflictos. El entendimiento del emprendedorismo destructivo es fundamental para identificar las dinámicas sociales que generan la conflictividad en las zonas mineras.

e. Las empresas mineras

Las empresas mineras son protagonistas críticos de la vida económica, social y política de las regiones mineras. Si ellas no entienden bien ese fenómeno y no están

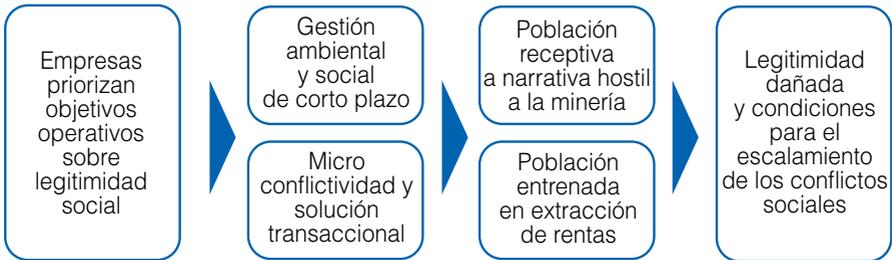
¹⁰ La impunidad juega un papel crítico en esas decisiones. Si la violencia puede ser utilizada en forma impune, poniendo en riesgo recursos millonarios de las empresas mineras, entonces la forma violenta de extracción de rentas se vuelve la más rentable de todas, y los conflictos violentos se multiplican.

¹¹ Baumol, W. (1990). Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive. *Journal of Political Economy*, 98(5), 893-921. Chicago: The University of Chicago press.

preparadas para interactuar con la sociedad local y para prevenir la conflictividad, ellas pierden miles de millones de dólares por esa debilidad. Los últimos 10 años de conflictividad minera han costado mucho más de lo que esas empresas lograron imaginar cuando tomaron la decisión de invertir en el Perú. Sus métodos de análisis de riesgo país han resultado insuficientes para las condiciones institucionales y sociales del Perú.

En muchas regiones las empresas mineras representan una parte importante de la economía regional. En cuatro regiones (Ancash, Apurímac, Madre de Dios y Pasco) la minería representa más del 50% de la economía regional, y en otras seis representa más del 25%. La producción minera es realizada por un número reducido de empresas muy grandes. Algunas veces, una sola empresa representa más de la mitad de la producción minera regional, y más del 20% de toda la actividad económica regional. Por ello, las empresas mineras son percibidas por la población como gigantes económicos en las regiones mineras.

Las empresas mineras son, muchas veces, vistas como más ricas y más poderosas que el mismo gobierno nacional, y mucho más que los gobiernos regionales y locales, y a diferencia del gobierno nacional, las empresas mineras no están en Lima, sino en las regiones. Es inevitable que más de un aventurero político regional recurra a alguna clase de polarización en contra de las empresas mineras.¹²



El cortoplacismo de las empresas mineras afecta la confianza de la población. Un ejemplo de ello es cuando las empresas para obtener la aprobación social de la población, garantiza que sus perforaciones no van a afectar el flujo de los canales

¹² Muchas empresas mineras sueñan con pasar desapercibidas. Buscan ser discretas para no estar en la agenda local, pero su escala las hace inevitablemente un actor de primera orden en la economía y en la política local/regional. El intento de discreción termina entregando la iniciativa mediática a los grupos hostiles a la minería, con efectos muy negativos para la reputación de las empresas.

de una comunidad, pero al tiempo resulta afectando. Las empresas, por lo general, complementan el flujo del agua en esos canales, pero la confianza de la población se ve afectada. Nosotros llamamos a esas prácticas, canjear legitimidad institucional por viabilidad social. Esa práctica, cuyos costos inmediatos son invisibles, tiene un costo en el capital intangible de la legitimidad, y en el largo plazo, se transforma en costos financieros de miles de millones de dólares. Otra práctica común es el inflar las expectativas de la población respecto a empleos e inversión social lo que facilita el apoyo de corto plazo a costa de sacrificar la credibilidad a largo plazo de la Empresa.

A veces suceden accidentes y los accidentes pueden tener graves costos ambientales y para la población, como ya sucedió más de una vez en Perú. Ante esos eventos negativos, la reacción de la población es desencadenar micro-conflictos para obtener reparación o beneficios de parte de las empresas mineras. Muchas empresas no son lo suficiente ágiles para responder a esas afectaciones, permitiendo que el malestar y la inseguridad se propague en la población, y las tensiones se amplifiquen. Hasta hoy el incidente con el transporte de mercurio en Choropampa, Cajamarca, ocurrido en el 2000, es recordado por la población y repetido en los discursos y en los rumores de los grupos anti-mineros de la región, los cuales dramatizan y magnifican el impacto de dicho accidente.

Sin embargo, las afectaciones no son, en sí mismas, las causas principales de los micro conflictos sociales. Es la quiebra de la confianza y el incumplimiento de los compromisos asumidos por las empresas mineras lo que más afecta la calidad de las relaciones entre dichas empresas y las poblaciones locales. Estresadas por los cronogramas de producción, algunas empresas garantizan lo que no van poder hacer, y ofrecen más de lo que pueden cumplir adecuadamente o más rápido de lo que pueden realizar. La acumulación de compromisos incumplidos destruye la confianza en las empresas, fortalece las posturas conflictivas y hace a las comunidades receptivas hacia los discursos radicales.

Una vez que el clima social es de desconfianza y hostilidad, la generación de conflictos se vuelve una estrategia efectiva para forzar a las empresas mineras a entregar recursos, o a dar un trato privilegiado a cualquier grupo con capacidad de presión. En realidad, los casos de micro-conflictos para obtener reparaciones o para extraer rentas de las empresas mineras se cuentan por millares en el Perú. Muchos de esos casos locales son conflictos que se activan y desactivan en pocas semanas o meses, pero que se repiten año tras año. Los relacionistas comunitarios de las empresas

mineras están muy familiarizados con ellos, y los detalles de esas dinámicas fluyen fácilmente en una conversación informal.¹³

Una vez que la reputación de las empresas mineras está dañada, ellas se vuelven vulnerables a la narrativa anti-minera y a los rumores de contaminación y daños sociales y ambientales. Las ONG pos-extractivistas contribuyen a demoler la imagen de las empresas mineras, con estudios seudotécnicos y reproduciendo rumores como si fueran hechos. Esta labor negativa de esas organizaciones será vista con más detalle más adelante en este texto.

f. Irresponsabilidad pública y deficiencias institucionales

La gestión pública en el país no contribuye a crear condiciones para legitimar el marco institucional ni la minería ante la población. Como ya hemos señalado, los S/.39 mil millones del canon minero no han sido efectivos para modernizar las economías regionales, sino para atender objetivos políticos menores de los gobernantes de turno. En más de un caso, el canon minero no ha sido utilizado para incorporar a la mayoría de la población en la dinámica de progreso económico y social, evidenciar a la población los beneficios de la actividad minera y darle confianza en el desarrollo compartido motorizado por la minería. En muchos casos, esos recursos, generados por la minería, han terminado siendo funcionales a los objetivos políticos de autoridades y aventureros políticos hostiles a la minería.



Las instituciones públicas encargadas de normar y supervisar la actividad minera tienen un bajo nivel de credibilidad ante la opinión pública nacional y local, y no se preocupan ni hacen mucho para construir y defender su legitimidad. Es bastante am-

¹³ La empresa minera es en sí misma una riqueza de escala gigantesca, especialmente para los estándares de la economía tradicional local. Son miles de millones de dólares en instalaciones, maquinaria y operaciones. Esta gran riqueza tiene una vulnerabilidad crítica. Ella está en zonas rurales alejadas y son difíciles de proteger. Un bloqueo de carreteras puede producir pérdidas millonarias por día y sus costosísimas instalaciones son vulnerables a ataques de pequeños grupos violentos.

plia, entre la población cercana a los grandes proyectos mineros, la percepción de que las instituciones públicas no cumplen con sus responsabilidades ni son creíbles. Sin referencia institucional, la población considera creíble los discursos políticos que las muestran como entidades al servicio de las empresas mineras. El paso siguiente es creer que los anti-mineros son los únicos defensores de la población.

La incapacidad del Estado para hacer cumplir las leyes en el territorio nacional genera un clima de impunidad para los actos de violencia y hace altamente rentable el uso del conflicto como mecanismo de extracción de rentas, resultando promotor de un tipo de emprendedorismo económico y político depredador y destructivo. El caso actual del bloqueo de la carretera en Las Bambas, y la incapacidad del Estado para reabrir esa vía después de varios meses ilustra el punto. Lamentablemente, Las Bambas no es una excepción. Los casos de violación sistemática de las leyes en los conflictos mineros se suman por decenas en los últimos años. En el caso de Conga se ha archivado la totalidad de denuncias contra los dirigentes sociales involucrados en los desmanes ocurridos en el apogeo del conflicto.

La responsabilidad principal del desarrollo de las regiones mineras no es de las empresas mineras, sino del Estado, en sus dos principales niveles: nacional y regional. Son esas entidades las responsables de analizar los cuellos de botella del desarrollo regional, definir las prioridades de inversión pública, y tomar las iniciativas del caso. El atraso de las regiones mineras se debe, en primer lugar, a la irresponsabilidad de la administración pública en esos dos niveles. A la ocurrencia de un conflicto minero, la primera pregunta que se debe hacer es: ¿qué hicieron o no hicieron los gobiernos (nacional y regional) para prevenir ese conflicto? Sin embargo, es frecuente que los conflictos sean presentados en los medios como si fueran un problema entre las empresas y la población local, como si los gobernantes no tuvieran responsabilidad central en dichos eventos.

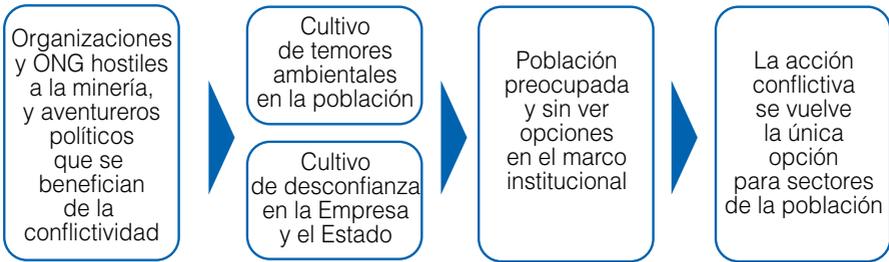
Para complicar los problemas, en muchos casos, como en Cotabambas, el gobierno nacional asume compromisos de llevar a cabo proyectos de desarrollo que respondan a las expectativas de progreso de las poblaciones en los entornos mineros, pero no cumple dichos compromisos, dejando a la población con una sensación de engaño y frustración, que hoy está siendo utilizada por los grupos conflictivos.¹⁴

14 Según el vice-presidente de la República, Ing. Martín Vizcarra, el gobierno del ex-Presidente Humala ha dejado 170 compromisos incumplidos con la población.

g. Los grupos conflictivos¹⁵

Los grupos conflictivos son de dos tipos: (a) organizaciones políticas y ONG que, por razones de ideología e intereses, no quieren que la minería dinamice el progreso del Perú, y (b) los emprendedores destructivos que, por intereses económicos buscan generar dinámicas de extracción de rentas con las cuales puedan beneficiarse.

Veamos primero la labor de las ONG y grupos políticos que son hostiles a la minería. Esos actores se mueven por razones ideológicas y por intereses políticos y económicos. Ellos realizan un bombardeo sistemático de exageraciones y rumores infundados sobre potenciales efectos ambientales y económicos, generando en la población un sentimiento de incertidumbre sobre sus recursos y sobre su salud, buscando producir una sensación de que los recursos y las condiciones para sostener sus formas de vida están en riesgo.



Esas organizaciones afirman, por ejemplo, que el agua usada por los campesinos cerca de una mina está contaminada, o que el polvo de los camiones es la causa de las enfermedades de sus hijos y de su ganado, o que la mina va consumir y/o contaminar el agua de un valle cercano, generando así temor en las familias campesinas y en toda la población local. Esas afirmaciones son realizadas sin estudios ambientales científicos, ni sentido de responsabilidad social. Su negocio, en realidad, es la generación de temores en base a exageraciones, y lo hacen promoviendo la propagación de rumores (mentiras creíbles) entre la población. Conforme mayor sea el conflicto en el que se ven involucradas mayores las ganancias económicas y políticas de estas organizaciones.

¹⁵ Algunos de esos grupos se incomodan cuando se les dice anti-mineros. Ellos arguyen en su defensa que ellos no son la causa única de los conflictos mineros, y que los conflictos ya existían antes que ellos llegaran, y por ello, no se les puede calificar como hostiles a la minería. Sin embargo, la observación positiva de su accionar evidencia los roles que listamos abajo, y esos roles son claramente negativos para la minería.

Después de un tiempo, la población local pasa a creer que efectivamente la actividad minera está perjudicando seriamente su salud, su economía y la continuidad de su forma de vida. En el caso de Cajamarca, después de 20 años de rumores sistemáticos, la mayoría de la población está convencida de que el agua que consumen en la ciudad está sistemáticamente contaminada por metales. Esta creencia se mantiene hoy a pesar de que no existe un solo estudio, técnicamente confiable, que evidencie dicha contaminación, y que existen muchos reportes de monitoreo participativo del agua, firmados por el Gobierno Regional de Cajamarca, que muestran lo opuesto. ¡Es un logro de los grupos hostiles a la minería que la población crea en algo que objetivamente es falso!

Todo ese trabajo de los grupos hostiles a la minería va ligado a un esfuerzo permanente de captura cognitiva de los líderes locales (profesores, trabajadores de salud, periodistas, etc.) que puedan servir de referencia creíble para la población. La población, especialmente en las zonas rurales, se queda entonces sin muchas opciones para obtener información objetiva sobre el riesgo ambiental, y tiende a aceptar como si fueran verdades a las versiones de las personas influenciadas por la narrativa hostil a la minería.

Frecuentemente, los elementos propagandísticos hostiles a la minería van acompañados de discursos políticos e ideológicos contrarios a la economía de mercado, al actual régimen constitucional y al gobierno nacional, promoviendo una cultura de victimización, y diversas modalidades de regionalismo y de polarización política. El mapa de la votación del Frente Amplio y Democracia Directa en las últimas elecciones evidencian que los conflictos mineros y la influencia ideológica y política de esos grupos están muy correlacionados.

Como ha sido explicado líneas arriba, los grupos hostiles a la minería no constituyen la única causa de los conflictos. Los conflictos mineros surgieron antes que esos grupos, y ocurrirían hoy con ellos o sin ellos. Sin embargo, su presencia contribuye en mucho a desencadenar, a escalar y a hacer los conflictos más frecuentes. No es sin razón que la opinión pública nacional ya ha identificado varios líderes de esos grupos como líderes anti-mineros.

Esas organizaciones hostiles a la minería buscan presentarse como mediadores para la solución de los conflictos y no como lo que realmente son, una parte interesada. En la realidad, ellos tienen intereses privados (económicos y políticos) y cumplen roles críticos en la promoción de la conflictividad minera. En forma breve, sus roles hostiles a la minería son:

1. Realizar estudios seudocientíficos sobre posibles impactos ambientales de la minería, difundiendo exageraciones y rumores en ese campo, confundiendo a la población acerca de los daños reales o potenciales de la actividad minera sobre sus condiciones de producción y de vida, creando un clima de temor en el entorno de las operaciones mineras.
2. Descalificar las instituciones públicas y el Gobierno Nacional, como sometidos a las empresas mineras, para dejar a la población sin referencia institucional y con la sensación de que la movilización y los actos de violencia son las únicas opciones que les quedan ante la ausencia de un Estado de Derecho. El estudio “Policía mercenaria al servicio de las empresas mineras” de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos es un claro ejemplo de este tipo de campañas.
3. Desarrollar y difundir una narrativa en la cual la minería es incompatible o negativa para el ambiente y las actividades agrícolas, y también tiene un efecto negativo sobre la calidad de vida de la población. Esa narrativa la encontramos repetida en sus páginas Web, publicaciones, artículos periodísticos, y entrevistas promovidas por esos grupos ideologizados. En esa narrativa, los beneficios de la minería no existen o son bastante menores que sus impactos negativos.
4. Formar activistas anti-mineros con esa narrativa, entrenándolos en los métodos de lucha anti-minera descritos en sus manuales de campaña. Esos activistas son orientados para generar en la población núcleos hostiles a la minería, convencer a las autoridades locales, y crear organizaciones dedicadas a la conflictividad, como los llamados frentes de defensa. A esta labor, típica de adoctrinamiento ideológico (anti-mercado y anti-minero), la llaman eufemísticamente educación ambiental.
5. Realizar una labor de interpretación de los conflictos mineros y operar en los medios de comunicación como voceros “calificados” para explicar a la opinión pública el significado y las causas de los conflictos sociales ocultando su rol promotor de conflictos y las dinámicas de extracción de rentas detrás de muchos de ellos, buscando atribuir a las empresas y al gobierno nacional toda la responsabilidad de esos conflictos.
6. Incidir sobre las instituciones públicas con el propósito de crear condiciones favorables para la propagación de los conflictos, especialmente para justificar

Hay organizaciones políticas, corrientes ideológicas y ONG que se benefician de los conflictos y buscan empujar la minería hacia una trampa de conflictividad.

El riesgo de la minería peruana es quedarse atrapada en una dinámica conflictiva que impida su desarrollo por varias décadas.

el uso de la violencia, debilitar la aplicación de la ley, y lograr la impunidad para quienes la utilizan. La impunidad de los violentos es un objetivo estratégico para hacer las empresas mineras más vulnerables a los ataques de los grupos hostiles a la minería. A su lucha por la impunidad, ellos la llaman: “combatir la criminalización de la protesta social”.

7. Difundir en el exterior imágenes distorsionadas de la minería y de los conflictos mineros, perjudicando la reputación de las empresas y de las instituciones peruanas, tanto para captar recursos de la cooperación como para construir redes de alianzas hostiles a la minería en Perú.

Algunos grupos hostiles a la minería argumentan que promover conflictos no es igual a ser anti-mineros. Ellos presentan como prueba su afirmación de que no siempre buscan el cierre de los proyectos mineros que ya están operando. A los conflictos para extraer rentas, ellos llaman, con su clásico eufemismo, conflictos de convivencia.

El problema es que los llamados conflictos de convivencia, resultan siendo conflictos de desgaste y tienen costos para el país, para las empresas y para los grupos sociales locales. Además, esos conflictos generan un ambiente local hostil que polariza la sociedad peruana en las zonas mineras, incrementan los costos de seguridad de las empresas, genera incertidumbre para las inversiones, dificultan la captación de inversiones mineras, y con el tiempo, tras generar un cerco social a cualquier potencial expansión, pueden terminar acabando con las empresas. En un ambiente social hostil, se le hace muy difícil a las empresas mineras desarrollar proyectos de expansión o de continuidad de sus operaciones, acortando así la vida útil de las operaciones mineras.



El segundo grupo que perjudica a la minería son los emprendedores destructivos. Su objetivo no es bloquear el desarrollo de la minería, como los pos-extractivistas, sino la extorsión. El detonante del actual conflicto en Las Bambas fue un grupo extorsionador que rompió la carretera Quehuira - Huancuire (foto de Lampadia), y generó un enfrentamiento violento en que un campesino resultó muerto. Su objetivo fue y sigue siendo cobrar un peaje multi-millonario a la empresa minera (más de S/.300 millones anuales), del cual ellos recibirían un porcentaje significativo. La idea de la extorsión no es sólo del grupo que realizó el bloqueo, pues una vez que el conflicto adquirió resonancia nacional, los líderes de Cotabambas han decidido exigir el 50% del valor de toda la producción de minerales de la empresa, como donación a la comunidad. Una condición que acabaría con el valor económico del proyecto.

En el caso de Las Bambas la intención de extorsión se hizo evidente, tanto en los hechos como en la plataforma de lucha. Sin embargo, ese componente de extorsión es común a la gran mayoría de los micro conflictos y conflictos mineros. A veces esta dinámica es visible y en otras es oculta como en el caso de las “lentejas” en Tía María. La justificación de los líderes de esos grupos es ambiental y social, pero sus objetivos son mucho más mezquinos que sus discursos de defensa del ambiente y de las formas de vida de las comunidades. Las justificativas son ambientales porque es así que logran que los medios de comunicación y líderes de opinión los defiendan ante la opinión pública nacional e internacional.

Esos dos grupos conflictivos tienen ideologías e intereses muy distintos: uno es anti-capitalista, anti globalización, anti-desarrollo, etc. y el otro es un emprendedor/ extorsionador. Ambos están enfrentados en el plano de las ideas. Sin embargo, los dos buscan lograr sus objetivos a través del conflicto, y para lograrlo ellos resultan colaborando, a pesar de sus diferencias intelectuales. La colaboración antes esos dos grupos está detrás del crecimiento de la conflictividad social observada y graficada antes.

h. Factores adicionales

Hay dos fuentes adicionales de conflictividad que, estando ligados a los anteriores, merecen atención especial: la interrupción de los contratos de servicios con empresas locales y la insatisfacción de los grupos de la población que están fuera de las Áreas de Influencia Directa (AID) de los proyectos mineros. Expliquemos un poco cada una de ellas.

Cuando los proyectos están en su fase de construcción contratan una gran cantidad de empresas locales, y éstas a su vez contratan a miles de personas. Esto es parte de una política correcta de uso de mano de obra local. Pero, cuando la construcción

culmina, los proyectos ya no necesitan de esas empresas, terminan los contratos, y las empresas constructoras despiden a sus trabajadores. En el caso de Las Bambas, esa terminación de los contratos ha afectado a cientos de empresas locales y provocó una pérdida de cerca de 14 mil empleos. Ello ha significado en Cotabambas un cierre-puertas masivo de las empresas de construcción, de servicios, de alojamiento, de alimentación, de transporte, de bodegas, etc., y ha generado resentimiento en todo ese grupo humano, y en los sectores sociales ligados a ellos. Los conflictos de fines de 2015 están ligados a la paralización y cierre de esas empresas.

La otra fuente de conflictos, muy conocida y explorada por las organizaciones hostiles a la minería, es la insatisfacción de los grupos que no fueron incluidas en el Área de Influencia Directa (AID). En el caso del proyecto Conga, los grupos incluidos en el AID, pertenecientes a los anillos 1 y 2, especialmente las 32 comunidades más próximas, estaban a favor del proyecto. Mientras los grupos del anillo 3, que no eran parte del AID y no recibían beneficios visibles de la minería, fueron los más hostiles al proyecto, organizando múltiples marchas a las lagunas de Conga.

En los casos de Cotabambas y de Chamaca (Cusco) los distritos y comunidades que no estaban incluidas en la versión inicial del AID han generado conflictos para lograr su inclusión. Las organizaciones hostiles a la minería estimulan a esas poblaciones para que hagan problemas a las empresas mineras como forma de lograr su inclusión en el AID, y en sus propuestas de solución de los conflictos esas organizaciones buscan incluir a dichas poblaciones en procesos de negociación de los conflictos que ellos mismos promueven.

i. Comentarios conclusivos

Algunas de las causas de los conflictos mineros son de tipo estructural, como la economía dual en las zonas mineras, o las deficiencias del marco institucional del país. La superación de esas causas requiere varios años, o incluso décadas, para ser significativamente cambiadas y su tratamiento debe ser doble: trabajar por un cambio gradual en el largo plazo y manejar sus efectos en el corto plazo.

Otras causas, como las estrategias sociales cortoplacistas de las empresas mineras, el descuido de la defensa de su legitimidad, y sus prácticas transaccionales que alimentan la micro-conflictividad pueden ser modificadas en el momento en que las empresas entiendan las lógicas de la conflictividad,¹⁶ y de la insuficiencia de sus

¹⁶ Este texto no se ha propuesto hacer una crítica a los componentes de los enfoques de relacionamiento social hoy predominantes en las empresas mineras, tanto en el país como en sus matrices. Los resultados, sin embargo, son suficientes para afirmar que existen limitaciones importantes. En un futuro nos proponemos hacer una crítica de ese elemento.

enfoques actuales para neutralizar las dinámicas conflictivas. ¿Cuánto tiempo se requerirá? No lo sabemos.

Las prácticas de promoción de conflictos y de extracción de rentas por medio de la conflictividad están en el terreno de las políticas públicas, y deben ser respondidas en esos campos. No esperamos que muden de opinión los anti-mineros pues sería renunciar a sus propósitos políticos e intereses económicos. Tampoco esperamos que los emprendedores destructivos dejen de buscar la extorsión. El público objetivo de este libro está conformado por quienes quieren realmente reducir la conflictividad social e innovar para crear nuevos caminos para el desarrollo minero y económico del país.

En los capítulos siguientes, desarrollaremos este análisis en mayor detalle y presentaremos algunas ideas de cómo hacer para desenredar este nudo Gordiano. Nuestra expectativa es que las ideas aquí vertidas estimulen un debate nacional y contribuyan a mejorar los enfoques y las estrategias que dinamicen la minería en el Perú.

Capítulo 2

LA CONFLICTIVIDAD MINERA

En esta nueva fase de la economía mundial de convergencia de los países emergentes e industrialización del Asia, la demanda de minerales metálicos, contrariamente a la prédica anti extractivista, tendrá una importancia creciente. El Perú tiene ahí una excelente ventana de oportunidad de varias décadas para aprovechar sus beneficios y dinamizar su desarrollo económico y social. Sin embargo, la conflictividad social está creciendo y ya constituye una traba que puede amenazar la continuidad de la minería.

A pesar de su importancia, el entendimiento predominante de la conflictividad, sus causas y dinámicas, es insuficiente para generar estrategias robustas. Este capítulo busca presentar algunos elementos para profundizar ese conocimiento.

a. La Minería tiene un gran futuro

La demanda global de metales en 2050 va ser cinco veces la demanda actual, un crecimiento de 400%. Para algunos metales como el oro, cobre, plata, zinc, plomo y las tierras raras, la demanda va ser aún mayor (Halada, Shimada, & Ijima, 2008).¹⁷ La aceleración de las tecnologías digitales no va frenar esa demanda, sino aumentarla.¹⁸

Perú es un país poli-metálico y su peso en la oferta global es significativa en varios metales (ver figura).¹⁹ Ello significa que, si queremos, podemos ser parte activa en la economía global del futuro, y la actividad minera en el Perú podría crecer en una proporción aún superior a la demanda global de esos metales.

17 Halada, K., Shimada, S., & Ijima, K. (2008). Forecasting the consumption of metals up to 2050. *Materials Transactions*, 49(3), 402-410 (The Japan Institute of Metals).

18 Las estimaciones de Halada et al corresponden a un crecimiento anual de 5% de la demanda global de metales. Podrían haber variaciones en esa demanda por un menor crecimiento de los países emergentes. Sin embargo, si no ocurre ninguna tragedia económica global, no hay razones para creer que la demanda de algunos metales como oro, plata, y cobre, donde el Perú es fuerte, no creciera al menos 400% en el 2050 respecto a la demanda del 2007.

19 Fuente: <http://www.yalescientific.org/wp-content/uploads/2014/04/Mineralsmap.jpg>

Perú se destaca como productor de metales



La idea de que la minería es una actividad pasajera no tiene sustento. Con los continuos avances tecnológicos, las reservas minerales pueden ser aprovechadas por siglos. La industrialización de China, de India, y después de África va a expandir la demanda de metales. En los próximos 35 años el Perú tendrá una ventana de oportunidad segura para hacer de la minería una palanca de su desarrollo. Si somos suficientemente hábiles, podemos hacer que los recursos poli-metálicos del Perú sirvan para dinamizar las economías regionales, construir una infraestructura moderna, educar a la población y diversificar la economía nacional.

b. Beneficios económicos y conflictividad

Los beneficios económicos de la minería son conocidos y están bien documentados. Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), recientemente realizado en Perú (Zambrano et al, 2014), ha encontrado que los distritos mineros tenían promedios más altos de estándar de vida, de consumo familiar y de alfabetización, y menor tasa de pobreza, que los distritos sin minería. Las conclusiones del estudio son que esos resultados son claros y de alta confiabilidad, especialmente para los distritos menos pobres entre los distritos pobres.²⁰ Dicho estudio atribuye ese mejoramiento en la calidad de vida de la población a dos factores: (1) los impactos del canon minero²¹ y (2) los encadenamientos económicos de la minería con la economía local.²²

20 Aún que todos se benefician, no todos se benefician en el mismo grado. Los distritos menos pobres se beneficiaron más de la actividad minera, haciendo pensar en la importancia de los sectores medios para que los beneficios lleguen a más pobres.

21 Como veremos más adelante, la utilización del canon minero ha sido deficiente, pero aún con esa deficiencia, su impacto es positivo y observable.

22 Zambrano, O., Robles, M., & Laos, D. (2014). Global boom, local impacts: Mining revenues and subnational outcomes in Peru 2007-2011 (IDB Working Paper Series, 508). Washington, DC: Inter-American Development Bank. https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6487/Global%20boom%20Local%20impacts%20Peru_ZRL_definitivo.pdf

Aunque los beneficios económicos y sociales locales estén bien documentados, ellos no han evitado que en las regiones mineras se desarrolle un alto nivel de conflictividad social. El deterioro de las relaciones sociales y políticas ha llegado a un nivel tal que ya es suficiente para bloquear varias décadas de desarrollo minero. Ello sucedió antes con el gas de Camisea y ahora está sucediendo con Conga, Tía María, y varios otros proyectos impedidos de ser puestos en marcha. Y proyectos en desarrollo como Las Bambas y Constanca se encuentran amenazados.

¿Cómo puede ser que, generando beneficios económicos a las zonas mineras y mejorando la calidad de vida de la población, se haya desarrollado una conflictividad social tan significativa?

Usando el ambientalismo como discurso, los anti-mineros han desarrollado una militancia anti-sistema (en buena medida también anti-economía de mercado) que está logrando articular dinámicas políticas que han sido capaces de paralizar inversiones y debilitar la posición del Perú en el radar de los inversionistas mineros modernos, generando una prima de riesgo a toda inversión minera en el país, dejando cancha libre a los mineros informales que devastan el ambiente y la institucionalidad nacional, y abandonando a las poblaciones locales en su condición de pobreza rural.

c. La Naturaleza de los conflictos mineros

Si queremos prevenir y reducir los conflictos mineros, primero hay que entender su naturaleza. En los medios predominan tratamientos superficiales en donde los conflictos mineros son descritos como incidentes relacionados en forma casi exclusiva a la relación entre empresas mineras y 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, superado solamente por Sudáfrica.²³

²³ Toledano, P. (2014) From an increase in company community conflicts to an increase in community development requirements in mining laws (Presentation). New York, NY: Columbia University. Download from: <http://globaldialogue.info/Community%20Engagement%20Perrine%20Toledano%20Oct%202014%20without%20notes%20.pdf>



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

1. Conflicto político: 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 las aspiraciones de la sociedad local y los intereses de las empresas mineras. Esto implica que los temas ambientales, parte fundamental del discurso anti-minero, sean usados en función de los objetivos políticos de esos actores. Quiere decir también que los conflictos mineros no involucran solamente a actores locales, sino que son parte de las disputas políticas a nivel del país, e involucran a corrientes ideológicas globales de Europa y Norte América.

Presentar los conflictos mineros como una serie de incidentes entre empresas y comunidades es un enfoque reduccionista que no contribuye al diseño de estrategias efectivas para su superación.

2. Conflicto prolongado: El carácter prolongado de los conflictos mineros nos indica que ellos van subsistir por un largo tiempo, es decir, van durar muchos años. Como la minería y los actores que promueven los conflictos no van desaparecer, los conflictos van a continuar mientras sea lucrativo promoverlos. Solo menguarán cuando las condiciones del país los haga menos viables, como se da en Botsuana, Australia, Noruega, etc.²⁴

²⁴ Quienes deseen entender mejor la importancia de la institucionalidad pueden leer los trabajos de Collier y su equipo, publicados por Oxford University.

Por el carácter político y lo prolongado de los conflictos mineros, estos requieren un tratamiento que aborde de manera conjunta a todos los actores y factores que intervienen en su desenvolvimiento y sostenimiento. En este trabajo describimos algunos de esos actores y explicamos cuáles son las causas de estos conflictos, y también explicamos los mecanismos de cambio que se requieren construir para reducir la conflictividad.

Pedimos a los lectores que no tomen esas ideas como algo acabado, sino como, elementos para ser adaptados a las particularidades de los contextos de conflictos específicos y ser gradualmente enriquecidos con la experiencia.

d. Conflictividad y marco institucional

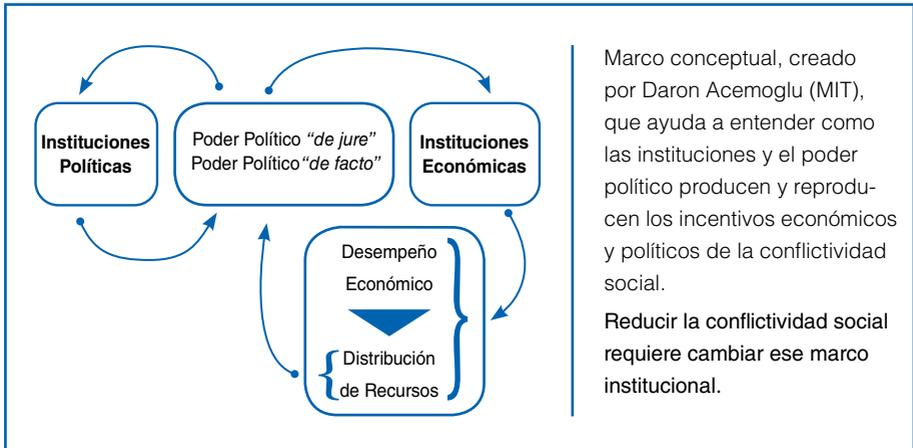
Los estudios de Paul Collier, de Oxford University, realizados en decenas de países y por 40 años consecutivos, concluyeron que los conflictos extractivos ocurren en aquellos países donde las instituciones crean condiciones favorables para la conflictividad, y los conflictos son más violentos en los países en que las instituciones son más precarias, y la impunidad ante la violencia sea más tolerada.²⁵

Daron Acemoglu, del MIT, ha estudiado el rol de las instituciones en el desarrollo o estancamiento económico de los países y ha identificado de qué manera el poder político y las instituciones inciden en el desempeño de las empresas y de las economías. Él y sus colegas han desarrollado un enfoque teórico que representamos gráficamente en el cuadro abajo.²⁶

En el caso del Perú, los anti-mineros han aprendido a utilizar los conflictos para acumular poder político tanto “de facto” (control social, político y mediático de zonas mineras) como “de jure” (congresistas, alcaldes y gobernadores), y con ello neutralizan el funcionamiento de las instituciones públicas que viabilizan y legitiman la actividad minera, a costa del desempeño económico del país. Sus acciones apuntan a prohibir la minería moderna en las zonas alto Andinas, justo donde está el 80% de las reservas de minerales metálicos del país, y la minería a cielo abierto indispensable en muchos casos, tal como ocurrió en Costa Rica, en provincias de Argentina y se está pretendiendo en El Salvador.

25 Collier, P., Hoeffler, N., & Rohner, D. (2006). *Beyond Greed and Grievance: Feasibility and Civil War*. Department of Economics, University of Oxford.

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



Marco conceptual, creado por Daron Acemoglu (MIT), que ayuda a entender como las instituciones y el poder político producen y reproducen los incentivos económicos y políticos de la conflictividad social.

Reducir la conflictividad social requiere cambiar ese marco institucional.

Por ello, la reactivación de la minería no puede ser vista como resultado de una medida aislada, tipo bala de plata, sino como consecuencia de un conjunto de cambios en ese sistema institucional y político. La implicancia central es que el Estado tiene que actuar sobre las instituciones para cambiar los incentivos económicos y las relaciones de poder, y así neutralizar a los factores que hoy bloquean socialmente a la minería.

La buena noticia es que con la elección del nuevo gobierno (pro economía de mercado), el poder político nacional “de jure” es favorable al mejoramiento del desempeño económico del país. Un problema es que los anti-mineros también tienen una parte relevante del poder político “de jure”: lo tienen en el congreso con miembros claramente hostiles a la minería y en diversas autoridades subnacionales. Y también poseen parte importante del poder político “de facto”: opinión pública, organización política, medios de comunicación, etc., y son especialmente fuertes en las regiones mineras. Nacionalmente los anti-mineros son minoritarios, pero en algunas localidades mineras ellos sí son políticamente hegemónicos. En esas zonas van a ocurrir los problemas sociales en los próximos años, pues la conflictividad minera se desarrolla justo en los espacios de desequilibrio entre el poder nacional (pro-economía de mercado y desarrollo) y aquellos poderes locales controlados por grupos hostiles a la minería y al desarrollo que tienen una hegemonía política local en el entorno de un proyecto minero.

e. Los actores y dinámicas de la conflictividad

La viabilidad de los proyectos extractivos, hoy afectada por la conflictividad, depende de cuatro grupos de actores centrales: (a) las empresas mineras, (b) las pobla-

ciones de las regiones mineras, llamadas aquí Sociedad Local, (c) las instituciones públicas, y (d) los grupos anti-mineros.²⁷ El accionar de cada uno de estos grupos de actores, y la efectividad de los mismos en el logro de sus objetivos, determinan la viabilidad de la minería, es decir, establecen si hay o no hay condiciones para que la minería y otros sectores productivos modernos florezcan en las regiones del Perú.

Esta forma de entender la conflictividad incluye a los grupos anti-mineros entre los actores principales. La razón para hacerlo es que el accionar de esos grupos es importante y no debe estar oculto, como si no tuvieran ningún rol significativo.

En realidad, detrás de los conflictos que han logrado escalar, siempre hay grupos politizados que desarrollan narrativas de agravio, crean estructuras orgánicas, y brindan soporte organizacional, político y mediático a los conflictos. Por ello nuestro diagrama del conflicto es un rombo en vez de ser un triángulo (empresa, comunidad y Estado), como aparece en los análisis tradicionales.²⁸

Medios de comunicación nacionales y regionales



27 Consideramos como antimineros dos grupos de actores: (a) los que son ideológicamente hostiles a la minería, y (b) los que demandan condiciones que la harían económica o técnicamente inviable.

28 Los grupos anti-mineros siempre se presentan como mediadores para legitimar su rol social, pero no se conocen casos en donde ellos hayan contribuido efectivamente a viabilizar la minería solucionando los conflictos. Donde ellos están, los conflictos surgen y escalan. A partir de esos resultados prácticos se puede pensar que su relación con los conflictos no es para reducirlos, sino para expandirlos.

Otro elemento importante de este diagrama es que incluye, entre los actores locales, a los sectores medios, empresas e instituciones, en vez de reducirse a las comunidades rurales cercanas a las minas como los únicos actores locales de relevancia. Esos sectores medios, sus empresas y sus instituciones pueden jugar un rol crítico tanto en la generación de conflictos como en su solución. Por ello, es mejor referirse a la sociedad local, y no solo a las comunidades.²⁹

Hay dos otros actores que juegan un papel importante, especialmente a escala nacional: los gremios empresariales y los medios de comunicación. A pesar de su accionar indirecto, estos actores son relevantes por su capacidad para influir sobre la opinión pública, las empresas mineras, las comunidades del entorno, las instituciones, y el gobierno nacional.

El actual ambiente de conflictividad evidencia que los grupos anti-mineros están logrando, en muchos casos, que sus intereses predominen sobre los intereses de los otros actores: las sociedades locales/regionales están estancadas y polarizadas, los proyectos mineros están paralizados y la institucionalidad pública se encuentra descalificada y casi inoperativa.

El caso de la crisis económica de Cajamarca evidencia cómo los conflictos mineros pueden afectar seriamente los intereses de la población local, bloqueando sus aspiraciones de progreso. Los únicos que ganan en ese escenario son los anti-mineros, quienes se presentan como activistas ambientalistas y defensores de las comunidades, y obtienen acceso a cargos públicos (gobiernos regionales, locales y congreso de la república), a fondos públicos (canon y presupuesto de los gobiernos locales y regionales), y canalizan donaciones de la cooperación internacional. Ellos sí salen ganadores con los conflictos en contra de la minería. El problema es que sus intereses son contradictorios con las aspiraciones de progreso de la población.

De manera simplificada, los grupos anti-mineros tienen cinco líneas de acción principales:³⁰

29 El reciente conflicto de Las Bambas está muy relacionado a la culminación de los contratos y empleos para la construcción de las instalaciones del proyecto. Los discursos ambientalistas e indigenistas son herramientas para ganar la opinión pública. Los sectores medios, en este caso los empresarios locales, han tenido un rol importante en el desencadenamiento del conflicto.

30 Esta es una versión breve del accionar de los anti-mineros. Su accionar es más complejo que estas 5 líneas e incluye otros elementos como el desarrollo de una concepción contraria al progreso económico (alternativas al desarrollo), la elaboración de una narrativa hostil a la minería, etc.

- (a) Generar hostilidad hacia la minería en las poblaciones de la zona.
- (b) Descalificar, fragmentar y/o usar la institucionalidad pública.³¹
- (c) Utilizar a los medios de comunicación para promover su agenda conflictiva.
- (d) Formación permanente de activistas anti-mineros.
- (e) Incidir en el marco normativo e institucional.

Estas cinco líneas de acción buscan desencadenar una secuencia de conflictos sociales que escalen e impacten en la opinión pública nacional, buscando con ello generar costos políticos a los poderes del Estado, para llevarlos a claudicar en su apoyo a un proyecto extractivo.



El eje estratégico de ese accionar es la generación de costos políticos a las autoridades, especialmente al gobierno central. Todo el accionar de los grupos anti-mineros se orienta coherentemente hacia ese objetivo. Para ello, esas organizaciones aprovechan su presencia en los medios para aumentar la resonancia mediática de los conflictos e irradiar su narrativa.

La estrategia conflictiva de los anti-mineros ha demostrado ser efectiva para paralizar varios proyectos mineros e hidro-energéticos en el Perú y en muchos otros países. Este es su punto fuerte. En sus publicaciones y portales, los anti-mineros presentan y celebran una amplia lista de proyectos paralizados como “luchas victoriosas en contra del sistema”.

Sin embargo, los anti-mineros tienen una deficiencia fundamental. Ellos sólo ofrecen la continuidad de la pobreza a las poblaciones locales. Ellos son incapaces de rescatar las aspiraciones de progreso de la población y de ofrecerles posibilidades reales de progreso. Sus teorías pos-extractivistas, y sus ideas de “alternativas al desarrollo” y del “buen vivir” los incapacitan para pensar sobre el desarrollo y ofrecer perspectivas reales de progreso a las poblaciones locales.

La debilidad estratégica de los anti-mineros es su incapacidad para responder efectivamente a las aspiraciones de progreso de las poblaciones del Perú.

³¹ Ejemplos de estos esfuerzos son ordenanzas municipales que bloquean proyectos y la implementación del “Ordenamiento Territorial” con criterios post-extractivistas.

Ellos son muy efectivos manipulando la imaginación popular hacia la conflictividad, pero son inefectivos para construir opciones reales de progreso económico y social. Elaboran discursos y simbologías sofisticadas pero sus propuestas y su accionar político evidencian un fracaso patente en ese campo. Cuando hablan del futuro, lo que proponen son retoques del pasado de pobreza, de un pasado que las poblaciones de las regiones con potencial minero aspiran a superar.

Esta es la vulnerabilidad estratégica de los anti-mineros, que las fuerzas pro-desarrollo pueden y deben aprovechar.

Capítulo 3

PRINCIPIOS Y DESAFÍOS

a. Principios para una solución

Dada la naturaleza prolongada de los conflictos, es necesario trabajar con horizontes de largo plazo. La respuesta a la conflictividad minera debe generar resultados sostenibles, que duren en el tiempo, y que gradualmente se sumen entre sí. Se necesita consistencia para construir procesos transversales en el tiempo. Además, esa respuesta debe involucrar la acción coherente y sostenida de actores cuyos pensamientos e intereses no son idénticos. Todo ello implica la necesidad de un grupo de principios que funcionen como guía.³²

Veamos un poco más por qué es necesario trabajar en base a principios:

- Si es la calidad y credibilidad institucional lo que va a dar sostenibilidad a la minería en el Perú (un país de instituciones precarias), entonces la consistencia de un grupo de principios es clave para hacer posible el mejoramiento gradual de la credibilidad del marco institucional del país. Como ya hemos explicado, la falta de credibilidad de las instituciones públicas en las intermediaciones de los proyectos extractivos es una de las más importantes condiciones que favorecen el accionar anti-minero. Además, es la consistencia en el tiempo lo que permitirá a las instituciones del sector minero construir sus relaciones y ampliar sus alianzas con los demás sectores del país.
- El Perú ya es un país de una extendida clase media, y las nuevas generaciones serán cada día más educadas, valorarán más el cuidado del ambiente y esperarán mayor transparencia en la gestión de las empresas e instituciones. Para que la minería sea sostenible, es necesario merecer la confianza de las nuevas generaciones. Esa confianza solo será ganada, y conservada, si las empresas tienen conductas íntegras y coherentes tanto en la gestión ambiental como en su comportamiento social.

³² Las empresas mineras que están afiliadas al Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM, por su nombre en inglés) tienen compromisos voluntarios sobre 10 principios y sobre prácticas de transparencia, ver: *Providing Leadership for a Sustainable Future*, 2008, ICMM. Ejemplos de esas empresas en Perú son: Barrick, Anglo American, Newmont, Gold Fields, y MMG.

- Los anti-mineros buscan sistemáticamente descalificar las intenciones y el accionar de las empresas mineras, de su gremio y a las instituciones públicas del sector, y presentarse, a sí mismos, como defensores del ambiente y de la población. Es necesario poner en evidencia su naturaleza mercantilista, su doble moral, su insensibilidad ante la pobreza campesina, sus objetivos anti-sistema y sus intereses económicos privados. ¡No se les puede ceder la ventaja ética!
- Debe quedar claro que los principios no pueden ser reducidos a una estrategia de imagen, sino que deben ser parte de la filosofía de las empresas, de la capacitación permanente de sus ejecutivos, que debe involucrar a todos los niveles gerenciales y operativos, y su aplicación debe ser monitoreada en forma permanente, tanto como los resultados financieros trimestrales.

La ventaja ética es un recurso político estratégico para los anti-mineros.

En su narrativa, ellos son “los buenos” y a las empresas son “las malas”.

Esto debe cambiar con el tiempo.

b. Los cinco principios

Estos cinco principios son una forma de sintetizar lo aprendido sobre la relación entre la minería y los diversos actores de las sociedades, tanto a nivel local como nacional e internacional. Ellos deben reflejar los aprendizajes que han ocurrido en el largo plazo. No dependen de los diagnósticos específicos, sino de cómo las empresas han sido capaces de reflexionar sobre su propia experiencia. Lo que presentamos enseguida es una propuesta para ayudar a que cada actor relacionado a la minería puede crear su propia versión.

Principios para Reducir la Conflictividad

- 1. Los objetivos de largo plazo orientan las soluciones de corto plazo.**
- 2. La dinamización y diversificación de las economías locales.**
- 3. El cuidado del ambiente y expansión de activos ambientales.**
- 4. El desarrollo de la institucionalidad democrática y transparencia.**
- 5. Salud y bienestar para los trabajadores y comunidades circundantes.**

Los objetivos de largo plazo orientan las soluciones de corto plazo: La legitimidad no debe perderse de vista en ningún momento. Las soluciones de corto plazo que conspiran contra la legitimidad de la minería no deben utilizarse. El pragmatismo

transaccional debe ser descartado.³³ En el manejo de la conflictividad, el horizonte estratégico deberá ser de quinquenios o décadas, no de años. Toda iniciativa ligada a la conflictividad, por parcial que sea, debe contribuir a legitimar a la minería y a las empresas mineras.³⁴ Sacrificar legitimidad en nombre de avances operativos de corto plazo, por ejemplo, generando expectativas irreales de empleo en las poblaciones locales, termina alimentando el accionar anti-minero y perjudicando a todos. Si este principio es importante para cada empresa, él es aún mas importante a nivel del sector minero.

La dinamización y diversificación de las economías locales:

Hay que pasar del enfoque redistributivo, hoy predominante, a un enfoque de creación de valor compartido (ver trabajos de Michael Porter), de aumentar la torta para todos, de articular los componentes tradicionales y modernos de las economías regionales. Para ello la minería deberá buscar sinergia con las cadenas de valor locales (servicios, agricultura, turismo, comercio, etc.) para maximizar el impacto dinamizador, promover la modernización y estimular la articulación de la economía regional. Complementariamente, las empresas mineras deben involucrarse en el fortalecimiento de la capacidad de ejecución de los municipios en su entorno. Así, los recursos generados por la minería se transformarán en mayor medida en progreso para su entorno.

La minería, al introducir una actividad de alta productividad en una zona rural, genera una economía dual en las regiones.

La creación de mecanismos de integración de la economía regional tiene un alto impacto de inclusión social y contribuye a reducir las condiciones de conflictividad.

Para ello la minería deberá buscar sinergia con las cadenas de valor locales (servicios, agricultura, turismo, comercio, etc.) para maximizar el impacto dinamizador, promover la modernización y estimular la articulación de la economía regional. Complementariamente, las empresas mineras deben involucrarse en el fortalecimiento de la capacidad de ejecución de los municipios en su entorno. Así, los recursos generados por la minería se transformarán en mayor medida en progreso para su entorno.

El cuidado del ambiente y expansión de activos ambientales: Conservar el ambiente es necesario, pero no es suficiente. El Perú es un país en donde no se han desarrollado las fuentes de agua, justo donde se hace minería, en las zonas alto Andinas. Parte de los tributos generados por la actividad minera deben ser asignados para impulsar obras de infraestructura hídrica que posibiliten ampliar la disponibilidad de agua.

³³ Las empresas mineras han practicado el pragmatismo transaccional por muchos años. Con ese enfoque las empresas solucionaban los conflictos sociales en función de los rendimientos financieros del trimestre, canjeando legitimidad por viabilidad operativa. La tragedia es que los ejecutivos pueden resultar premiados con ese enfoque, pero en el largo plazo, las empresas y las comunidades terminaron perjudicadas.

³⁴ Las empresas mineras no van a ganar a los anti-mineros con astucia. La especialidad de los anti-mineros es el conflicto, y en astucia nadie les gana. La especialidad de las empresas mineras es transformar tierra en metales. La victoria de la minería será resultado de la conformación de una alianza social amplia y del impacto de la minería en el desarrollo regional.

La minería genera los recursos y dispone de la capacidad ingenieril para ampliar el acceso de las comunidades al agua. La cosecha de agua, su almacenamiento en reservorios de diversos tamaños y su buen uso deben caracterizar a las zonas mineras. La generación de activos ambientales sostenibles reduce los temores ambientales de la población y le permite apostar por la minería como motor del desarrollo.

El desarrollo de la institucionalidad democrática y transparencia: La sostenibilidad de la minería, en el largo plazo, dependerá de la calidad y credibilidad del marco institucional que norma y supervisa el sector. Ello no es sólo para la minería. El destino de los países está ligado a la calidad de las instituciones que construye (Acemoglu, & Robinson, 2012).³⁵ La solución a los conflictos no debe conspirar contra la legitimidad de las instituciones. Las empresas mineras, más que ningún otro sector, deben trabajar sistemáticamente por la legitimidad y el mejoramiento de las instituciones del país. No hacerlo llevará a una permanente erosión en la calidad del ambiente de negocios.

Salud y bienestar para los trabajadores y comunidades circundantes: Toda actividad económica debe generar progreso social. Los sentimientos de agravio son el caldo de cultivo para el desarrollo de la conflictividad. Pero, además, los trabajadores de las empresas mineras y las poblaciones de áreas circundantes pueden ser los principales aliados de la minería. Son ellos quienes mejor pueden dar testimonio de los beneficios de la minería. Al beneficiar a las comunidades circundantes, las empresas deben estar atentas al sistema de incentivos que sin proponérselo puede estar generando en las comunidades no tan cercanas. Para que este efecto de bienestar sea un desmovilizador efectivo el mismo debe estar, en la mente de la población, claramente asociado a la actividad minera.

c. La ventaja estratégica de la minería

Las corrientes pro-desarrollo tienen una importante ventaja estratégica sobre los anti-mineros: Las poblaciones de las zonas mineras aspiran al progreso y con la minería ese progreso es posible.³⁶

A pesar de que a los anti-mineros les gusta hablar de “alternativas al desarrollo” e inclusive de “decrecimiento” (como tanto les gusta a algunos miembros de las clases medias europeas que los financian en el Perú), las aspiraciones de las poblaciones rurales del país están asociadas a mejoras en la esfera económica y de acceso a

35 Acemoglu, D., & Robinson, J. (2012). *Why nations fail: The origin of power, prosperity and poverty*. London, UK: Profile Books Ltd.

36 Ver Zambrano et al, 2014.

servicios. Vivir mejor, para las poblaciones rurales (con rentas per-cápita anuales de aproximadamente US \$800.), implica mejor vivienda, luz eléctrica, televisión, celular, medios de transporte, servicios médicos accesibles y capital para realizar actividades empresariales que aumenten o por lo menos complementen sus ingresos agrícolas actuales.

La minería, con un enfoque de sostenibilidad y de valor compartido, puede ofrecer oportunidades reales de progreso a las poblaciones y empresas locales. La minería dinamiza las economías regionales de múltiples maneras: genera empleo, genera empresas, mejora las infraestructuras, contrata servicios, compra productos, atrae otras inversiones, implementa proyectos de desarrollo y además financia los gobiernos locales y regionales con el canon. Esto ya está sucediendo en varias regiones del Perú, con impactos positivos y documentados, y con algunos ajustes, puede aumentar notablemente.

d. La situación actual

Sin embargo, en estos momentos hay que revertir una situación negativa para la minería: la conflictividad anti-minera ya está instalada. En muchos sitios ella está en estado latente y en otros está activa. Los grupos anti-mineros tienen estructuras nacionales, y han logrado considerable influencia en la

La producción intelectual de los anti-mineros, en español, es más amplia que la producción de las corrientes pro-desarrollo. Su narrativa está adaptada a las poblaciones rurales y es más convincente. Ellos ya tienen un discurso elaborado y más sofisticado que las corrientes pro-desarrollo.

opinión pública, en muchos profesionales e intelectuales, en los medios de comunicación, en universidades, en organizaciones políticas y en las instituciones del Estado. La imagen de la minería está asociada a la degradación ambiental, y los pasivos mineros la refuerzan todos los días. Los anti-mineros ya tienen desarrollada una narrativa convincente, y existen miles de aventureros políticos que ven en el conflicto una oportunidad de beneficio económico y de ascenso social. Además, los enfoques de manejo de conflictos, predominantes en el mismo sector minero, sobre-simplifican las causas de la conflictividad social a llegar a acuerdos políticamente poco sostenibles con los líderes de las comunidades y aplican métodos que a la larga hacen más difícil viabilizar la actividad extractiva.

En una situación de este tipo, no hay soluciones mágicas como andan pregonando muchos: propiedad del sub-suelo, mayor reparto de utilidades, reparto de acciones,

canon comunal, adelanto social, técnicas de negociación, etc. Es más, las empresas mineras no deben ni pueden sustituir el Estado. Las empresas deben estar conscientes de que, separadas de otros actores, no son suficientes para resolver el problema de la conflictividad. La conflictividad que hoy afecta a la minería tiene profundas raíces sociales, políticas, económicas e institucionales, y su reducción requerirá abordar esas dimensiones en forma conjunta y por un largo tiempo. Más adelante explicaremos las orientaciones estratégicas para revertir esta situación de desventaja presente. Terminamos este capítulo con algunas ideas de acción práctica.

e. Lo que esperamos hacia el futuro

Sería muy negativo si ese nuevo gobierno comenzara a experimentar con políticas equivocadas, como sucedió el 2011. Perderíamos otros cinco o diez años más con interminables conflictos, y con el crecimiento afectado por la parálisis de proyectos mineros (ambiental y técnicamente viables). Si bien el precio de los metales se está recuperando, el costo de la conflictividad puede convencer a muchas empresas, que podrían invertir en Perú, a moverse hacia otros países. Un analista financiero del sector me comentó en el 2016 que él resta 5% a la rentabilidad esperada de los proyectos mineros en Perú por la incertidumbre que genera la conflictividad social. Esta es una tendencia presente, y no debería seguir así.³⁷

1. Sería bueno que el nuevo gobierno, en vez de operar como aprendiz de hechicero, pueda contar con una serie de orientaciones sobre qué hacer y qué no hacer para reactivar el sector y abrir una perspectiva de sostenibilidad para las próximas décadas. Y que esas orientaciones rescaten lo que el sector ya ha aprendido sobre cómo reducir la conflictividad. El gremio del sector no debería esperar muchos meses para preparar una propuesta en ese campo.
2. Sería bueno si se incrementara cualitativamente el impacto del canon en el desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de las regiones y que las poblaciones locales estuvieran conscientes de que la minería es la fuente de esa riqueza que está siendo distribuida vía los gobiernos locales, regionales y universidades, y que entiendan que es defendiendo a la minería de las acciones de los anti-mineros que ellos protegen la continuidad del flujo de ese recurso para su desarrollo.
3. Sería bueno si las empresas mineras tuvieran un claro diagnóstico de las potencialidades y cadenas de valor en sus zonas y a nivel nacional, y adecuaran

³⁷ De acuerdo con Davis y Franks (2014) los costos que genera la conflictividad social para las empresa mineras es suficiente para que se muden a otros países donde la conflictividad es menor (Costs of Company-Community Conflict in the Extractive Sector, CRS Initiative, Harvard Kennedy School).

sus modelos de negocio para maximizar su rol dinamizador y articulador de las economías regionales, aumentando las sinergias con los otros sectores económicos, especialmente con los servicios, el transporte y la agricultura, haciendo realidad el concepto de desarrollo compartido, y que ese rol dinamizador de la minería estuviera socializado y reconocido por las poblaciones locales. Para ello, hay que invertir y visibilizar el proceso de construcción de capacidades locales para avanzar en el desarrollo.

4. Sería bueno si se hiciera visible un plan nacional de recuperación de pasivos ambientales para que las poblaciones locales puedan tener la tranquilidad de que la minería moderna no es igual a la minería antigua ni a los informales, y que no sea presa de las campañas de rumores promovidas por las organizaciones anti-mineras. La población de zonas que sufren la consecuencia de la antigua minería deberían ver sus antiguos pasivos mineros recuperados y así liberarse de la narrativa anti-minera que hoy confunde y estresa a amplios sectores de la población.
5. Sería bueno si las empresas mineras contribuyeran a la identificación de las restricciones críticas de los recursos naturales y servicios ambientales en cada zona en que operan y pusieran sus conocimientos disponibles para la elaboración de propuestas de expansión de los activos ambientales de las zonas. La construcción de esos activos ambientales debería ser uno de los usos prioritarios del canon o ser realizados vía obras por impuestos.
6. Sería bueno que el gremio minero impulse estudios académicos que evidencien la falacia de algunas afirmaciones “técnicas” de los anti-mineros, y que permitan al periodismo, a los profesionales y estudiantes de las regiones mineras desarmar la narrativa anti-minera y neutralizar las campañas de rumores con que atizan la conflictividad.
7. Sería bueno si las empresas mineras generaran espacios de inter-aprendizaje sobre los temas de la conflictividad para superar una importante desventaja cognitiva en relación a los grupos anti-mineros, quienes tienen una diversidad de métodos de aprendizaje compartido sobre cómo paralizar los proyectos mineros.

Capítulo 4

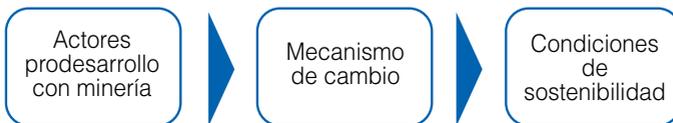
LA ESTRATEGIA PARA REDUCIR LOS CONFLICTOS PROLONGADOS

“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 Olson³⁸

Los conflictos mineros tienen altos costos sociales y económicos sería positivo que hubiera soluciones simples y efectivas, pero el problema es más complejo de lo que aparenta y las soluciones deben ser construidas con visión estratégica y sentido práctico. Se ha optado por describir la estrategia en base a una cadena de objetivos de proceso y de largo plazo, una especie de mapa estratégico. La intención es hacer visible los requerimientos para que la minería sea sostenible en el largo plazo.³⁹

Necesitamos de una visión integral y de largo plazo de cómo pasar gradualmente desde una situación de alta conflictividad social, como la de hoy, a una en que predomine el desarrollo compartido. Ese cambio solo puede darse por medio de un proceso de construcción de mecanismos de cambios, que vayan afectando los factores de la conflictividad y que, al mismo tiempo, construyan las condiciones de sostenibilidad del desarrollo compartido. Es decir, de las condiciones que hacen innecesarios e inviables los conflictos sociales.



³⁸ 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.

³⁹ Quienes tengan interés de conocer las diversas formas de expresar una estrategia pueden revisar uno de los clásicos en el campo y consulta necesaria para quien se interese en el diseño de estrategias: "The strategy process" de Henry Mintzberg y James Brian Quinn. Es un libro extenso, casi 500 páginas, cuya 4ª edición fue publicada por Prentice Hall el 2002.

a. Los roles principales de los actores

La importancia de la minería para re-acelerar la economía peruana es reconocida nacionalmente. Hasta en las regiones en que los anti-mineros tienen mayor presencia, una parte significativa de la población reconoce que la minería trae dinamismo económico. Esa opinión es una oportunidad y da una ventaja a las empresas y organizaciones del sector. Hay que saber aprovechar esa oportunidad y esa ventaja.

En el diagrama de la conflictividad se ha señalado a los principales actores pro-desarrollo. Ellos son los integrantes con potencial de acción positiva del diagrama: (a) las empresas mineras, (b) la sociedad local, (c) los gremios empresariales, (d) la institucionalidad pública, y (e) los medios de comunicación que creen en el potencial del sector extractivo como palanca para el desarrollo. Hay otros actores que pueden ser importantes como los centros de investigación económica, universidades, y pensadores sociales. Sin embargo, estos cinco son quienes pueden tener mayor impacto en el corto y mediano plazos.

La identificación de esos actores no asume que ellos ya tienen una postura favorable al rol de la minería en el desarrollo regional. Significa sí que sus intereses de largo plazo pueden alinearse con una propuesta de desarrollo en la cual la minería cumpla un rol de locomotora, tal como ya viene cumpliendo en aquellas regiones mineras de baja conflictividad social en otras latitudes.

Cada uno de esos actores necesitará cumplir un rol constructivo en la creación de un ambiente local favorable a las inversiones mineras y a la inversión en general. Los únicos que no podrían ser potenciales participantes de este esfuerzo serían aquellos que lucran con el conflicto, pues quienes lucran con el conflicto no tienen interés en reducir la conflictividad.

Para estos cinco actores principales sugerimos los siguientes roles centrales:

Las empresas mineras: Aplicar políticas de relaciones públicas efectivas para prevenir el surgimiento de sentimientos de agravio en la población y actores regionales, dinamizar las economías y cadenas de valor regionales buscando integrar los componentes modernos y tradicionales de las economías regionales, cuidar el ambiente y generar activos ambientales (especialmente aquellos que estimulen el desarrollo agrícola), frenar la búsqueda de rentas y contribuir a la legitimidad de la institucionalidad del sector.

Líderes e instituciones de la sociedad local:⁴⁰ Promover el consenso social por un desarrollo regional sostenible, dinamizado por la minería. Articular a las instituciones empresariales, gremiales y educativas locales para aprovechar al máximo las sinergias entre la minería y los demás sectores, y promover la buena aplicación de los recursos generados por la minería. El propósito principal de los líderes de las sociedades locales debe ser crear las condiciones para que los diversos sectores y grupos sociales locales puedan establecer mecanismos para aprovechar en la mayor medida posible el rol dinamizador de las actividades extractivas. Ellos podrán cumplir un rol fiscalizador del uso del Canon para garantizar utilidad real en la integración económica regional.

Gremios empresariales: Promover la adhesión de las empresas mineras a un grupo de valores compartidos y visibilizarlos públicamente, defender la legitimidad del sector minero y las condiciones legales para constituirse en un motor del desarrollo sostenible del país, generar espacios de inter-aprendizaje sobre la dinamización del desarrollo compartido y la reducción de la conflictividad social. Trabajar intensamente en la generación de herramientas comunes para las diversas empresas del sector: diagnósticos, narrativas, metodologías, estudios específicos, contenidos audiovisuales, etc.

La Institucionalidad pública: Ajustar la legislación del sector minero de modo que se reduzca la burocracia, se desactiven los mecanismos de veto a los proyectos, y se fortalezca el monitoreo ambiental de las operaciones mineras y su credibilidad en la sociedad local. Garantizar la vigencia de la ley en las regiones mineras y la reducción de la violencia en los conflictos sociales. Incrementar la legitimidad y credibilidad de la institucionalidad ligada al sector minero.

Medios de comunicación a favor del desarrollo: Aplicar altos estándares periodísticos y ponderar las evidencias para evitar la propagación de falsos rumores promovidos por los anti-mineros.⁴¹ En especial frente a las denuncias ambientales buscar la evidencia científica al respecto al momento de ponderar su validez.⁴² Promover la discusión de los temas relativos a la minería como factor de dinamización y diversificación

40 Las sociedades locales son complejas, pero hay dos sectores que son particularmente importantes para la reducción de la conflictividad: las comunidades rurales de las zonas circundantes a los proyectos mineros, y los sectores medios, principalmente urbanos, conformados por profesionales, empresarios locales, intelectualidad, líderes políticos, etc. Estos dos sectores merecen análisis específicos.

41 Los anti-mineros han desarrollado narrativas que ocultan los beneficios de la minería y buscan legitimar la conflictividad, e incluso las acciones que buscan la extorsión de las empresas mineras. Sin embargo, una labor de investigación crítica evitaría que algunos periodistas terminen reproduciendo versiones distorsionadas de la realidad de los conflictos mineros.

42 <https://richarddawkins.net/2016/02/why-people-are-confused-about-what-experts-really-think/>

de las economías regionales. Promover entre sus periodistas una cobertura realista de los conflictos mineros alejándose de prejuicios ideológicos.

b. 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, que vayan disminuyendo gradualmente la viabilidad y la rentabilidad económica y política de los conflictos. Los agentes de cambio (ver lista en la columna de la izquierda) 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. El alineamiento gradual de los agentes de cambio va ser una parte sustancial de las acciones de corto plazo.

Elinor Ostrom, premio Nobel 2009, explica muy bien la necesidad de las sociedades de controlar a los depredadores (emprendedores destructivos en el lenguaje de Baumol) para proteger sus recursos. En el caso del Perú, las rentas generadas por la minería, que se originan en la explotación de un recurso natural no renovable, deben ser vistas como un recurso que pertenece a todo el país y que merece ser protegido tanto cuanto se protege a los demás recursos naturales. Los recursos generados por la minería no deben ser utilizados en función de intereses de aventureros políticos y pequeños grupos de interés, sino que deben posibilitar que las regiones mineras y no mineras progresen más rápido.⁴³

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. Aunque hemos explicado al inicio las causas de la conflictividad, somos conscientes que su entendimiento es un esfuerzo permanente. Las propuestas de los mecanismos de cambio corresponden al nivel actual de nuestros conocimientos en ese campo.

Lo que sigue es una descripción muy breve del objetivo al que apunta 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. Se manifiesta para cada uno de los campos el estado objetivo al que se querría llegar una estrategia efectiva implica un acercamiento, aunque sea parcial hacia ese estado deseado.

⁴³ 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 (bosques, sistemas de riego, etc.), pero los principios desarrollados por ella se aplican a cualquier tipo de recursos, sean naturales, fiscales, o económicos.

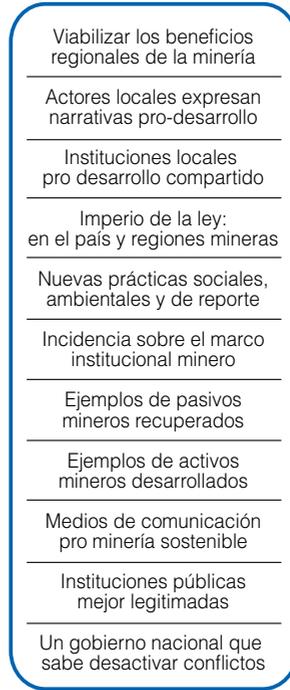
- Los beneficios regionales de la minería son relevantes y visibles: Los recursos generados por la minería, como el canon, son utilizados en obras que efectivamente dinamizan el desarrollo regional, y la población está bien informada de su uso, su impacto y su origen. Además, los impactos de la minería en la generación de empleos y dinamización de la economía local están cuantificados y expuestos de manera que las poblaciones locales los entiendan claramente.
- Actores locales expresan una narrativa pro-desarrollo: Un sector significativo de los líderes de opinión locales están empoderados y tienen claridad sobre cómo la minería dinamiza y/o puede dinamizar la economía local, y saben qué responder a la narrativa conflictiva de los grupos anti-mineros. En los eventos públicos, estos líderes de opinión locales son capaces de polemizar con los anti-mineros y rebatir sus falacias con datos y argumentos claros, creíbles y fundamentados en casos reales.
- Instituciones locales pro-desarrollo compartido: Las universidades, colegios profesionales, cámaras de comercio, municipalidades, ONG de desarrollo, etc., están preparadas para 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 las regiones mineras: El Estado ha tomado las medidas para acabar con la violencia y la impunidad en las regiones mineras. Quienes cometen actos de violencia son sancionados. Las autoridades tienen en claro que, mientras persista la violencia y la impunidad en las zonas mineras, la minería estará amenazada. El respeto a las leyes, a la propiedad, y a los derechos ciudadanos es considerado por las autoridades nacionales y locales como requisito indispensable para cualquier solución a la conflictividad.
- Nuevas prácticas sociales, ambientales y de reporte: Las empresas mineras han mejorado 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 necesidad de proteger la legitimidad, abandonando prácticas 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.⁴⁴ Sus culturas organizacionales, sistema de incentivos y herramientas de control han sido alineados con estos objetivos.

⁴⁴ Suchman, M. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 20(3), 571-610.

Agentes de cambio



Mecanismos de cambio



- Incidencia sobre el marco institucional de la minería: Los actores pro-desarrollo tienen en claro que en el marco legal e institucional se juegan intereses clave de la minería, y que los grupos anti-mineros dan gran prioridad a la incidencia política e institucional. Ese campo ya no está desatendido y los promotores de la conflictividad están teniendo dificultad para utilizar la debilidad institucional del Perú a su favor. La unidad del sistema jurídico a nivel nacional se ha fortalecido neutralizando los intentos de los grupos anti-mineros por fragmentarlo a través del enfoque de “Justicia Intercultural.”
- Ejemplos de pasivos mineros recuperados: El impacto negativo de los numerosos pasivos mineros ha sido neutralizado y se ha iniciado un proceso de recuperación de la confianza de la población en la posibilidad de una minería ambientalmente responsable.⁴⁵

⁴⁵ Jared Diamond, en un libro brillante sobre los riesgos ambientales (Colapso) comenta su agradable sorpresa sobre el rol ambientalmente positivo de algunas empresas petroleras en Nueva Guinea. Para quienes tienen sensibilidad hacia la importancia de la protección ambiental, esta es una lectura obligatoria y muy entretenida.

- Ejemplos de activos mineros desarrollados: Activos mineros importantes como el Bosque de Antamina, en Ancash, los reservorios de agua para uso agrícola como el ex-tajo San José y el reservorio de Chailhuagón, construidos por Yanacocha, la estación de aves migratorias en la Bahía de Ite, en Moquegua, construido por la Southern, entre otros, han sido difundidos, y la población comienza a entender que la minería puede no solo preservar sino ampliar los activos ambientales de las regiones.
- Medios de comunicación pro-minería sostenible: La hegemonía mediática de los anti-mineros, especialmente en las radios y otros medios locales, ha sido 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 son neutralizados para que la población pueda pensar libremente, sin manipulaciones ideológicas, en cómo viabilizar su propio desarrollo. Los recientes resultados electorales presidenciales en las zonas involucradas en conflictos mineros, evidencian las consecuencias políticas negativas de esa hegemonía mediática de los anti-mineros.
- Instituciones públicas mejor legitimadas: Las instituciones públicas responsables de la minería (MEM, MINAM, ANA, etc.) han mejorado significativamente su credibilidad, en especial ante los líderes de opinión. Entienden que, 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. Tienen en claro que dejar a las empresas el rol de defender las resoluciones del Estado crea la sensación de captura corporativa de las instituciones públicas ante la población nacional y local, y dejan la impresión de que algo está siendo ocultado por esas instituciones.
- Un gobierno nacional que sabe desactivar conflictos: El Estado ha asumido 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 está creando las condiciones para que los conflictos se resuelvan antes que escalen o se multipliquen. El Estado está brindando soporte al proceso de acuerdos, como fedatario del cumplimiento de los mismos y brindando asesoría a las comunidades respecto a los verdaderos alcances e implicancias de los acuerdos. El Estado además está cumpliendo escrupulosamente sus propios compromisos, evitando así la justificación y agudización de los conflictos.

Ese conjunto de mecanismos de cambio, adaptado a las condiciones específicas de cada región del Perú, va a permitir la reducción de la conflictividad en forma sistemática. Una vez que se implemente, se debería organizar un proceso de intercambio de experiencias para recoger las mejores prácticas e identificar errores a corregir.

Los planes de acción deben apuntar al logro de estos mecanismos de cambio. Esos planes de acción van a depender de las circunstancias presentes: quienes son los agentes de cambio que están en disposición de intervenir, con que capacidades, en torno a cuáles cuestiones, generando qué tipo de polarización social, etc. Estos detalles se establecen en negociaciones en mesa, con los agentes de cambio dispuestos a actuar.

c. 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 los países exitosos (Botsuana, Polonia, Canadá, 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, como una especie de Diez Mandamientos de la Minería. Cuando esas condiciones de sostenibilidad estén instaladas en el país, la conflictividad minera será mucho menor de lo que es hoy, y la minería estará contribuyendo al desarrollo económico y a la diversificación productiva del país.

Igual que los mecanismos de cambio, esas condiciones de sostenibilidad son sinérgicas entre sí, es decir, deben ocurrir en forma simultánea. La forma de alcanzarlas es operando sobre los mecanismos de cambio. Es decir, construyendo los mecanismos de cambio avanzaremos en la creación de las condiciones de sostenibilidad. Una vez que los mecanismos de cambio estén logrados, ellos permitirán crear las condiciones de sostenibilidad.

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 en 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. Estas instituciones deben mostrar un alto desempeño no solo en el plano técnico, sino también comunicacional.

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 gene-

Mecanismos de cambio



Condiciones de sostenibilidad



rar costos políticos, y así evitar que los gobiernos nacionales terminen por 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. Esa sinergia reducirá las diferencias entre los sectores modernos y tradicionales de la economía regional. En esas condiciones será mucho más difícil, si no 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 propagarse 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 tendrán en claro 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. Se debe considerar no solo cumplir con estándares ambientales internacionales, sino con toda afectación que pueda ser utilizada políticamente por los anti-mineros. Generar líneas de base ambientales en todos los potenciales aspectos que podrían estar involucrados en conflictos, Estas prácticas deben internalizarse dentro de los mecanismos de incentivos a los colaboradores de las empresas mineras.

Narrativas pro-desarrollo en la cultura pública: Las narrativas favorables al desarrollo han derrotado las narrativas del resentimiento social, de la victimización 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.

Estas condiciones no son utopías, son realidades de aquellos países en donde la minería se desarrolla sin conflictividad social. Cada uno de esos países llegó a su realidad presente siguiendo una trayectoria específica. El Perú necesitará ir diseñando la suya haciendo el camino al andar, y dejando que el andar transforme al caminante; parafraseando al poeta Antonio Machado.

d. Conclusiones

El principal agente con capacidad para disparar ese proceso es el nuevo gobierno. Su decisión política será decisiva, para bien o para mal. 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 Gobierno Nacional. La responsabilidad y los resultados reales perdurarán todo el mandato y podrán ser parte del legado de este gobierno. La ventana de oportunidad no durará muchos meses, a lo máximo un año.

Capítulo 5

LO QUE DEBEN HACER LAS EMPRESAS

Como explicamos anteriormente, la conflictividad minera es el resultado de la interacción directa de cuatro grupos de actores: (1) las empresas mineras, (2) la institucionalidad pública, (3) la sociedad local y regional, y (4) los grupos anti-mineros.⁴⁶ En este y en los próximos capítulos vamos explicar qué deben hacer los tres primeros de esos actores en el caso de que asuman una postura pro-desarrollo, para dar una perspectiva de futuro a la minería sostenible.

Comenzamos por las empresas pues creemos que ellas tienen profundo interés en cambiar la presente situación de conflictividad. Creemos además que, si ellas modifican su accionar, pueden obtener resultados altamente positivos para ellas mismas, para la población y para el país. Ellas son las principales interesadas en que esa situación cambie.

a. Consideraciones previas:

1. La preocupación por el ambiente representa un avance social. Todos: ciudadanos, instituciones y empresas, tenemos responsabilidad ambiental. El compromiso con el ambiente no puede ser entendido como una estrategia de imagen, sino como un valor a ser vivido, como un principio de gestión de aplicación permanente.⁴⁷
2. En los países con institucionalidad deficiente, como el Perú, las actividades ligadas a los recursos naturales, especialmente la minería, son blancos de conflictos políticos y sociales. En países con una institucionalidad aún más precaria que la peruana, esos conflictos asumen la forma de guerra civil, golpes de estado o insurrecciones. En Perú esos conflictos son menos violentos,

⁴⁶ Por razones de simplicidad nos referimos a los actores como si fueran una unidad, pero en realidad, ellos son grupos de actores.

⁴⁷ Dado que muchos conflictos por rentas se presentan como si fueran reclamos ambientales, algunas empresas creen que las preocupaciones ambientales de la población son simplemente recursos de estrategia de negociación. Sin embargo, los líderes anti-mineros utilizan el discurso ambiental, justamente porque el ambiente es un valor apreciado por la población local.

pero siguen siendo muy perjudiciales, tanto económica como socialmente.

3. Las condiciones sociales para la minería en el Perú son desventajosas: la desconfianza, los sentimientos de agravio y los resentimientos son comunes, especialmente en regiones con potencial minero. Ello favorece a los grupos anti-minería, pues propagar rumores y montar narrativas hostiles a la actividad minera es fácil. Hay miles de aventureros y radicales dispuestos a promover conflictos como estrategia de ascenso económico y político, y hay muchos medios de comunicación creíbles que los propalan sin verificar su veracidad.
4. La legitimidad social de las empresas es indispensable para su sostenibilidad. Si una empresa deja que su credibilidad sea destruida, ella se vuelve vulnerable a las campañas de rumores y mentiras de parte de actores hostiles y aventureros. Con ese flanco abierto los conflictos se multiplican. Las empresas que descuiden su legitimidad social se arriesgan a perder muchos miles de millones de dólares.
5. Las capacidades distintivas de las empresas mineras, en los países emergentes, como el Perú, se han desplazado de lo tecnológico y financiero hacia la habilidad para prevenir y manejar la conflictividad social. Esta tendencia se va a hacer más fuerte en el futuro, y las empresas mineras necesitan ampliar sus capacidades en ese campo.⁴⁸
6. La reducción de la conflictividad en la minería no será el resultado de una solución mágica, tampoco será una victoria de las empresas mineras, únicamente. Su logro va ser el resultado del accionar del conjunto de los actores pro-desarrollo. Será la acción combinada de ellos lo que posibilitará revertir la situación problemática predominante hoy en el país.
7. Muchos de los criterios que presentamos enseguida ya son asumidos e implementados, en diversos grados por las empresas mineras. Sin embargo, no se conocen estudios sobre esas prácticas. Sería excelente, si fuera posible, que las empresas mineras lograran compartir, cada cierto tiempo, las lecciones aprendidas en ese campo, como lo hacen los anti-mineros en forma regular.

b. Cuestiones de estrategia para las empresas

La sociedad local es crítica: La permanencia de las operaciones de las empresas mineras requiere responder a las expectativas, temores e intereses de muchos actores locales. Entre todos los Stakeholders de las empresas mineras, la sociedad local es el grupo de actores que puede afectar en forma más directa la viabilidad de sus opera-

⁴⁸ Los menores precios internacionales incrementan la importancia relativa de los yacimientos con alto potencial mineral, pero muchos de esos yacimientos están localizados en zonas vulnerables a la conflictividad social y política.

ciones. Descuidar a la sociedad local (comunidades, empresarios, instituciones, etc.) tiene costos de corto y largo plazos.⁴⁹

Relación de largo plazo: Las empresas tienen que tener claro que la relación con las sociedades locales es de largo plazo (es como un matrimonio sin divorcio posible), y no se resuelven con campañas publicitarias ni con soluciones cortoplacistas. Además, no es posible comprar una imagen nueva en el mercado. Los anti-mineros realizan acciones durante años consecutivos para erosionar la reputación de las empresas. Esta relación se mantiene inclusive más allá del tiempo de vida de un proyecto, y afecta a toda la minería moderna, inclusive fuera del país⁵⁰. Los pasivos mineros han venido afectando la minería por décadas, local e internacionalmente, y seguirán afectando mientras no se corrigen.⁵¹

La polarización de los anti-mineros: La dinámica de la conflictividad depende del tipo de polarización social. A los grupos anti-mineros les interesa que las sociedades locales se polaricen en contra de la minería y ya tienen una serie de métodos y estrategias validadas para generar el tipo de polarización que los beneficia. Con esa polarización ellos obtienen aliados, consiguen establecer mecanismos de amedrentamiento, y neutralizan a los sectores medios y a todos los demás sectores interesados en el progreso económico. Con la polarización social anti-minería, las ideologías priman sobre las realidades. Los resultados de las recientes elecciones presidenciales, en las zonas de conflictividad minera han tenido resultados muy favorables los partidos políticos más hostiles a la minería, ilustran el tipo de polarización social que los anti-mineros han logrado establecer en muchas regiones mineras del país.

El consenso social pro-desarrollo: Las empresas mineras necesitan promover un consenso social en torno a la minería como motor del progreso local. La población y sus líderes necesitan percibir los beneficios que la minería puede tener en las actividades económicas importantes para todos los sectores locales.⁵² No basta con que la po-

49 La Sociedad Local está conformada por los grupos sociales que habitan las regiones mineras, y por las empresas e instituciones que operan en dichas regiones. Los sectores más importantes para la conflictividad son: las poblaciones rurales cercanas a las minas, las autoridades electas, los empresarios que prestan servicios a la minería, las organizaciones de la sociedad civil, y los actores y medios que juegan un rol directo en el sistema político local.

50 En el caso del Proyecto Pascua Lama en Chile, los opositores al proyecto hacían referencia a los problemas ambientales de las operaciones de Barrick, en Canadá. Lo hacía para descalificar éticamente a la compañía.

51 Un cierre de minas que deje pasivos ambientales o rencores de la población, daña la legitimidad de la empresa que lo hace, pero también daña la reputación de todo el sector y las posibilidades de que se desarrollen futuros proyectos mineros en la zona.

52 Sin voces autorizadas y relevantes de la sociedad local y nacional que apoyen el desarrollo, difícilmente la población se creará en las propuestas de Desarrollo Compartido.

blación se encuentre en la realidad beneficiada por las operaciones mineras en sus cercanías; este beneficio debe de ser atribuido por la población a la actividad minera para que el mismo se transforme en legitimidad. Además, ese consenso dificultará que los conflictos se escalen y que los anti-mineros establezcan las polarizaciones sociales que los benefician políticamente.

Maximización de las sinergias: La experiencia de los aportes de inversión social ha demostrado que la clave no es distribuir recursos sino generar sinergias.⁵³ Las empresas mineras deben ajustar sus estrategias y modelos de negocio para maximizar las sinergias con la economía de los diversos sectores sociales: empleo local, demanda local de servicios, compras locales, mejoramiento de infraestructura, e impacto en la economía de la población, tanto urbana y rural. La gran diferencia de productividad entre la minería moderna y la economía tradicional genera grandes oportunidades para que esas sinergias sean muy beneficiosas para la economía local y para visibilizar la contribución de la minería.⁵⁴

La combinación sinérgica de los factores: Para mejorar la receptividad social a sus actividades las empresas mineras pueden recurrir a cuatro factores: (a) los impactos de la minería en la economía local,⁵⁵ (b) el canon generado por la minería (efectiva y visiblemente transformado en obras reconocidas por la población), (c) a la ejecución de Obras por Impuestos e Iniciativas Privadas Cofinanciadas y (d) los proyectos de desarrollo financiados por las empresas mineras. La combinación de esos cuatro factores en torno a una visión compartida del desarrollo regional es lo que puede generar una nueva dinámica política que vaya gradualmente construyendo un consenso por el desarrollo compartido.

c. Acciones prácticas

Esta lista de acciones tiene una función ilustrativa; sirve para dar una idea del enfoque con el cual las empresas mineras pueden efectivamente reducir la conflictividad. No es un recetario. La utilización de sus elementos va depender de la situación específica, de las características y del contexto de cada empresa.

53 La distribución del canon minero ha tenido resultados sociales positivos (ver trabajo de Zambrano, antes citado) pero no ha reducido la conflictividad. En realidad el incremento de la conflictividad es simultáneo al incremento del canon minero. Ello deja claro que el beneficio económico no es suficiente para reducir la conflictividad. Se requiere algo más.

54 Ello debe ir acompañado de una estrategia de visualización de estos efectos económicos positivos para que la población local entienda la relación entre su progreso económico y la minería.

55 Una parte significativa de la dinamización de la economía local por la minería se debe al consumo local de los empleados de las empresas mineras y empresas de servicios.

**Acciones para
reducir
la conflictividad**

1. Prevenir los sentimientos de agravio
2. Dinamizar las cadenas locales de valor
3. Hacer un manejo preventivo de la conflictividad
4. Proteger y Construir Legitimidad
5. Desarrollar mecanismos de comunicación
6. Fortalecer la institucionalidad local
7. Minimizar la búsqueda de rentas
8. Fortalecer las acciones de Responsabilidad Social

(1) Prevenir los sentimientos de agravio:

- Dar prioridad a los riesgos ambientales, similar a la prioridad asignada a los riesgos de seguridad, con políticas definidas, medidas de control riguroso, cambios en cultura organizacional, monitoreo preventivo diario, y mecanismos internos de incentivo al buen desempeño social y ambiental.⁵⁶ De ocurrir algún accidente, hay que priorizar la protección de la población local, su tranquilidad y la gradual recuperación de su confianza.⁵⁷ Es importante que la información que brindara Relaciones Comunitarias a los habitantes del entorno sea lo más precisa posible. Afectaciones no esperadas, aun aquellas reducidas y rápidamente remediadas, pueden ser fácilmente capitalizadas políticamente por los anti-mineros.
- Mejorar los modelos de compras de tierra, evitando las compras individuales, dando preferencias a las compras colectivas, y montando un sistema de cambio de tierra por tierra, tanto como sea posible.⁵⁸ Implementar una política de buenas prácticas en las compras fiscalizando internamente para que no existan conductas inescrupulosas de presión y engaño hacia las poblaciones locales. Evitando con ello generar un sector de expropietarios con alta propensión a presionar a la Empresa.
- Evitar todos los gestos de arrogancia y actos deshonestos del personal de la empresa en todos los niveles, desde la gerencia general hasta el personal de

⁵⁶ Los costos de los conflictos sociales pueden ser iguales o más significativos que los costos de los accidentes operacionales, sin embargo, aún no reciben el mismo nivel de atención de parte de las empresas.

⁵⁷ Para que se reduzcan los accidentes, es necesario que las remuneraciones de las áreas operativas sean afectados por accidentes con repercusiones reputacionales sobre la Empresa.

⁵⁸ Muchas familias campesinas, que venden sus tierras a las empresas mineras, no están en condiciones de dejar sus actividades agrícolas y montar otras fuentes de ingresos en las ciudades. Sin tierras ni ingresos, esas familias van sentirse agraviadas toda su vida.

línea. Sancionar ejemplarmente cuando hechos de este tipo ocurran, y hacer los cambios que sean necesarios en las políticas de la Empresa.⁵⁹ Los actos de deshonestidad de los empleados socavan la credibilidad de la Empresa en impactos ambientales y acuerdos con las comunidades, lo que dificulta los esfuerzos subsiguientes tanto de Relaciones Comunitarias como las acciones comunicacionales. Inclusive hay que minimizar aquellos actos que pudieran ser interpretados como actos deshonestos por las comunidades, tales como declaraciones de empleados que puedan ser interpretadas como acuerdos verbales entre la Empresa y las comunidades.

- Implementar estándares ambientales con los proveedores y contratistas locales, similares a los que las empresas aplican internamente. Para la población local el comportamiento de esas empresas se transfiere a las empresas mineras. Los problemas generados por los proveedores y contratistas pueden tener costos de reputación tan altos como si fueran responsabilidad directa de la empresa.⁶⁰
- Establecer líneas de base sobre las condiciones ambientales en las zonas de operación, no solo en los aspectos reglamentados por el Estado sino en cualquier ámbito que pudiera generar inquietudes en la población, por más descabellado que parezcan desde el punto de vista técnico.⁶¹ Estos resultados deben ser divulgados en su momento y socializados a la mayor cantidad posible de actores locales.
- Comunicar y monitorear los acuerdos y compromisos con las comunidades. Evitar que se acumulen los compromisos incumplidos, pues ellos se transforman en conflictos tarde o temprano. Además, hay que ser explícitos sobre los límites de los acuerdos para evitar que la población alimente expectativas que no son parte de los acuerdos. Se debe impedir que la población considere como acuerdos con la Empresa declaraciones de empleados individuales.⁶²

59 No hay que olvidar que muchas de las opiniones hostiles hacia la minería en poblaciones locales, se basan en su experiencia con el personal de contacto directo (gerentes de línea e intermedios) y en la exploración mediática que los anti-mineros hacen de esos hechos.

60 El Caso Choropampa en el que RAMSA, un proveedor de Yanacocha, derramó mercurio en una carretera es muy ilustrativo. El enorme costo en términos de reputación y recursos económicos del accidente fue absorbido por Yanacocha.

61 Las creencias locales mandan. La población local tiene que estar involucrada, con el fin de reducir la propagación de rumores y la movilización de grupos confundidos por rumores.

62 La acumulación de compromisos incumplidos es uno de los principales factores de riesgo de escalamiento de los conflictos. Todas las comunidades que tengan compromisos no cumplidos aprovechan cualquier conflicto puntual que se presente para canalizar sus propios reclamos, generando un efecto tipo bola de nieve.

- El objetivo principal de los Procesos de Participación Ciudadana, como las Audiencias Públicas, debe ser incrementar la comprensión de la población local sobre las consecuencias de un Proyecto y sobre la capacidad de la empresa para evitar o mitigar algún problema futuro. El cumplimiento burocrático de esos procesos, sin entendimiento de la población, es prelude de conflictos futuros.

(2) Dinamizar las cadenas locales de valor:

- Medidas en esa dirección son: Maximizar la contratación de mano de obra local, contratación de servicios locales, compra de alimentos e insumos de producción local, etc. No basta con que existan contratistas locales, es necesario un esfuerzo constante de las empresas por elevar el porcentaje de compras y contratación local. Esos resultados deben ser visibles como porcentaje de los gastos totales, y visibles las cadenas de valor que se están beneficiando de la presencia de la minería.
- Propiciar el encadenamiento económico de los sectores de la economía local con la minería. La cuestión de fondo aquí es reducir las barreras para la articulación entre la economía moderna y la economía tradicional. Es decir, hay que reducir el dualismo económico provocado por la actividad minera en las regiones. Especial atención debe ser dada a la articulación con las tres actividades económicas más importantes para la mayoría de la población: agricultura, comercio y servicios. Lanzar programas de desarrollo de capacidades para empresas locales y de formación de capital humano local, divulgando luego ampliamente estos esfuerzos. La difusión de esos programas envía el mensaje a las poblaciones locales respecto a que, si bien sus actuales capacidades impiden una mayor participación en la economía moderna ligada a la minería, se confía en su potencial para participar en la misma de manera gradual. Con ello se reduce la sensación de desprecio y discriminación hacia las poblaciones locales que los anti-mineros tratan de impulsar entre la población.

(3) Hacer un manejo preventivo de la conflictividad:

- Monitoreo permanente de los factores generadores de conflictos: sentimientos de agravio por cualquier clase de afectación (ambiental, económica, social, etc.), temores de la población (cantidad y calidad de agua, discriminación, desprecio, etc.), compromisos incumplidos, expectativas insatisfechas, etc.; para resolverlos antes que se transformen en conflictos.
- Monitoreo permanente de las líneas de acción de los anti-mineros: agendas políticas, discursos hostiles, campañas de rumores, organización de conflictos, 'estudios técnicos,' construcción de casos emblemáticos, "litigios estratégicos",

etc.⁶³ Tanto la secuencia como las implicaciones futuras de esas acciones deben estar claramente visualizadas. No olvidar que los conflictos mineros son precedidos de años de preparación por parte de los grupos anti-mineros.

- Monitoreo permanente de la conflictividad, para resolver los conflictos antes que se activen o que escalen, para así evitar que un conflicto activo ofrezca oportunidades para los grupos anti-mineros y aventureros políticos. Establecer mecanismos estandarizados de vigilancia del riesgo de conflictividad comunidad por comunidad. Los riesgos de escalamiento deben estar igualmente monitoreados.
- Formación de capacidades internas y sistemas de gestión en las empresas para identificar y manejar los riesgos y los conflictos sociales, con un enfoque preventivo. Las áreas de relaciones comunitarias de las empresas mineras deben dejar de trabajar como bomberos, apagando incendios. Al interior de las empresas se debe lograr que las prácticas sociales, para evitar la conflictividad, tengan un nivel de importancia similar al de las prácticas de seguridad y operativas.

(4) Proteger y construir legitimidad:

- Evaluar las acciones y los gestos de la empresa en términos de reputación. Todas las acciones y gestos que puedan afectar nocivamente la confianza de la población local en la empresa deben ser corregidos en forma drástica. La reputación de las empresas con las sociedades locales es uno de sus pilares estratégicos y debe recibir la atención que merece.
- Monitorear y mitigar los rumores y mentiras propagados por los grupos anti-mineros y aclarar a la población lo antes posible, para evitar que esos grupos vayan corroyendo la confianza de la población en la empresa. Tener protocolos internos de procedimientos ya preparados para desplegar cuando una versión hostil a la empresa empieza a propagarse. La credibilidad remanente de los rumores depende del tiempo en que ellos se mantienen sin ser respondidos.
- Hacer los cambios internos necesarios para que las decisiones en todas las áreas de la empresa sean tomadas considerando las repercusiones sobre la legitimidad de la empresa, y no sólo los objetivos operativos de corto plazo. Muchas empresas tienen grandes dificultades para hacer que los intereses de corto plazo no conspiran contra sus objetivos de largo plazo. Esta debilidad de gestión puede costar muchos miles de millones de dólares a las empresas mineras.

63 La líneas de acción de los anti-mineros merecen un tratamiento más extenso de lo que podemos dar en estas páginas. Esperamos poder dedicar un tiempo para explicar el conjunto de técnicas que ellos tienen desarrollados y como las despliegan en contra de la minería.

(5) Desarrollar mecanismos de comunicación

- Conocer a profundidad el sistema de creencias y valores de la población local, sus temores y expectativas respecto a la presencia de la minería, dando especial atención a aquellos elementos que son utilizados por los anti-mineros en su narrativa.⁶⁴
- Desarrollar una narrativa de desarrollo compartido que sea compatible con ese sistema de creencias y valores, y con un lenguaje que asimile las idiosincrasias y expresiones culturales de la población local. Esta narrativa debe de ser desarrollada considerando las aspiraciones de progreso de la población local y las líneas argumentativas de la narrativa anti-minera, y ser capaz de neutralizar dichas líneas.
- Monitorear el flujo de mensajes que recibe la población local, especialmente vía radios rurales y asambleas comunales, y clarificar a la población en relación a los rumores y campañas de temores generadas por los grupos anti-mineros y aventureros políticos.⁶⁵ Particular atención debe darse al rompimiento del cerco cognitivo⁶⁶ montado por los anti-mineros a las poblaciones rurales.
- Establecer mecanismos periódicos de consulta e información con los actores más importantes de la sociedad local (empresarios, autoridades políticas, líderes religiosos, etc.) y con la población del entorno rural, respecto a temas claves: agua, impactos ambientales, contaminación, contratos, empleos, infraestructura pública, etc., para entender cómo va el clima social, y no dejarse sorprender por hechos o por conflictos inesperados.

(6) Fortalecer la institucionalidad local

- Conocer la situación de las instituciones locales proclives a apoyar al sector extractivo: urbanas y rurales; y apoyar el desarrollo de capacidades para que sean efectivas en la canalización de las expectativas de sus asociados hacia opciones viables de desarrollo compartido. No hay que olvidar que las instituciones locales pro-desarrollo tendrán roles clave en la neutralización de los anti-mineros.

64 Ese sistema de creencias es llamado por los anti-mineros como el "imaginario" y ellos dan una gran importancia a su control. Para los anti-mineros, el control del imaginario es uno de los objetivos centrales de su trabajo político, del desarrollo de su narrativa y de formación de sus militantes.

65 Los mensajes deben validarse con grupos focales para ver si el lenguaje y argumentos son adecuadamente entendibles por la población.

66 El Cerco Cognitivo es el mecanismo mediante el cual los antiminereros, en el entorno de un proyecto, toman control de las fuentes y medios creíbles de información y bloquean, mediante la coerción y la descalificación, la llegada de mensajes que puedan disentir de sus posturas. Se puede encontrar el tema más desarrollado en: <http://www.lampadia.com/analisis/mineria/cerco-cognitivo-y-conflictividad-minera/>

- Apoyar el desarrollo de una institucionalidad local: ésta debe tener la credibilidad, capacidad e independencia para monitorear e informar a la población sobre el estado de los recursos naturales y los posibles impactos ambientales y sociales de la minería.⁶⁷
- Hacer visible el monto y la eficiencia en la aplicación de los tributos generados por la minería (a los niveles nacional, regional y local) para que la población pueda entender a quién corresponden las responsabilidades por los problemas que viven. Las autoridades locales deben incurrir en un costo político por el mal uso de los ingentes recursos que la minería genera (como el canon minero). Fomentar iniciativas de transparencia y de control ciudadano de los recursos públicos puede ser una forma de impulsar este objetivo.
- Contribuir a un diálogo público en que instituciones locales puedan darle forma al tipo de desarrollo compartido que mejor responda a las potencialidades regionales y a las aspiraciones de los agentes económicos y la población.

(7) Minimizar la búsqueda de rentas

- Evaluar si las soluciones que se ofrecen generan conflictos futuros, o algún sistema de incentivos que promueve la rentabilidad de los conflictos. Los conflictos cuyo propósito es la obtención de provecho privado merecen análisis distinto de los que canalizan temores o aspiraciones de la población. La canalización de contratos a proveedores locales que incurren en actos de chantaje frente a la empresa puede desmovilizarlos en el corto plazo. Sin embargo, en el largo plazo esta cesión frente al chantaje manda una poderosa señal a miembros de las sociedades locales sobre la utilidad de presionar con aun mayor fuerza a las empresas.
- Corregir los eventuales impactos ambientales de las operaciones mineras. Corregirlos oportunamente, garantizando que la afectación sufrida por la población haya sido 100% subsanada y compensada, y que la confianza no esté muy afectada. Ahorros de corto plazo tienen altísimos costos de largo plazo.
- Descartar la lógica del pragmatismo transaccional y de las soluciones de corto plazo. Desde los gerentes de operaciones hasta el personal que se relaciona con la población, todos deben tener muy claro que las soluciones deben durar décadas, no años ni meses. Los acuerdos con dirigencias rechazadas por la población son insostenibles dada la volatilidad institucional al interior de las comunidades. Se debe preferir acuerdos a nivel de las asambleas comunales en procesos transparentes y participativos.

67 Las instituciones locales que hacen monitoreo deberán ser 100% independientes de las empresas mineras para que sus reportes sea autónomos y creíbles para la población.

- Tolerancia cero hacia la corrupción en cualquier nivel, no sólo porque es anti-ético, sino también porque ese tipo de acciones envía el mensaje de que la empresa es corrupta, y que la corrupción es una manera efectiva de sacar provecho de la empresa, alimentando chantajes futuros. La fiscalización ambiental de una empresa corrupta no tiene credibilidad en la población; los actos deshonestos en una esfera socavan la credibilidad de la Empresa en otras. Ello es así aun si el monitoreo ambiental se realiza de acuerdo a los más altos estándares técnicos.
- Los acuerdos con las comunidades deben ser con la participación de las bases. Los acuerdos solo con las dirigencias tienen escasa legitimidad, son inestables y son vulnerables a la acción política de los anti-mineros. Estos acuerdos deben ser comunicados, entendidos por las bases y realistas en su cumplimiento.

(8) Fortalecer las acciones de responsabilidad social

- Hacer un fuerte énfasis en el rol de obras por impuestos e iniciativas públicas cofinanciadas como mecanismo de apoyo a las poblaciones locales. Con ello se reduce el despilfarro de los impuestos, especialmente el Canon. Además se incrementa la medida en la cual la población atribuye las mejoras en infraestructura a la actividad extractiva.
- Focalizar los esfuerzos de responsabilidad social en áreas críticas para la población tales como incremento del acceso al agua. La dispersión temática de los proyectos reduce la recordación de las acciones de responsabilidad social.
- Evaluar los impactos reales de los proyectos de responsabilidad social sobre el bienestar de la población y su visibilidad. Los proyectos sociales poco efectivos y no valorados por las comunidades deben de ser descontinuados.

Capítulo 6

EL ROL DE LOS GREMIOS EMPRESARIALES

Los gremios empresariales fueron creados para representar los intereses colectivos de su sector, es decir, de las empresas mineras, petroleras y de energía que operan en el Perú. Sin embargo, los anti-mineros han logrado paralizar proyectos mineros importantes y bloquear cerca de USD 21 mil millones de inversiones en los últimos años. Ello significa que los gremios empresariales, y el minero en particular, necesitan adaptar su accionar a las nuevas condiciones de la conflictividad que enfrentan. Algunas ideas en ese sentido.

a. El desafío de la opinión pública

A pesar de la importancia extraordinaria de la minería para la economía peruana, (exportaciones, participación en el PBI, generación de empleo en zonas alejadas de Lima, encadenamientos multisectoriales y contribución determinante a la recaudación fiscal),⁶⁸ una parte significativa de la opinión pública nacional y de los líderes de opinión es hostil a sus actividades. Ello es verdad a nivel nacional, y aún más en las regiones mineras.

La opinión pública depende de las prácticas empresariales pasadas y presentes, del manejo adecuado de los impactos positivos y negativos de la minería, a nivel local y nacional, y del accionar sistemático de los grupos que, por intereses políticos, difunden una narrativa contraria a la minería, así como por los silencios de los gremios, empresas y personas vinculadas a los sectores atacados.

La opinión pública es vital para la sostenibilidad de la minería. Si la opinión pública es favorable, los gobiernos tienen mayor convicción para tomar las medidas necesarias para el desarrollo de las actividades mineras. Si la opinión pública es negativa, los aventureros políticos encuentran condiciones favorables para especular con los

68 <http://gestion.pe/opinion/confirmado-mineria-si-importante-2091489>

temores de la población y para presionar a los gobiernos, y éstos dudarán en cumplir sus obligaciones legales. En algunos casos la opinión pública desfavorable puede tener consecuencias casi letales para el sector minero. Por ejemplo, en Costa Rica se ha prohibido nacionalmente el ejercicio de la minera a cielo abierto.⁶⁹

Iniciativas prioritarias:

1. Conocer las creencias de la población y la narrativa anti-minera: promover estudios en profundidad sobre las razones por las cuales los diversos sectores de la población temen o no desean la minería, y hacer visible el accionar político anti-minero y el sistema de creencias valores y estereotipos en que se sustentan esas ideas. Una vez entendido esto, analizar la narrativa de los grupos anti-mineros, entender la lógica con la cual ellos influncian a las poblaciones locales y a la opinión pública nacional, y desarrollar una narrativa en la cual la minería y el desarrollo sostenible sean entendidos y valorados por la población.⁷⁰ Estos estudios sirven a su vez para poder explicar a los líderes de opinión los orígenes de la conflictividad brindando una visión alternativa a la “teoría del agravio” según la cual la movilización social siempre se origina en la vulneración de derechos de la población.
2. Frenar el daño producido por ideas falsas y rumores: promover la realización de estudios e investigaciones serias sobre los impactos de la minería sobre la economía local, sobre la salud en su entorno y los efectos sobre el ambiente. Los resultados de esos estudios deberían ser difundidos para evitar que los líderes de opinión y la misma población sea confundida con falsedades y rumores.
3. Capacitar a los formadores de opinión: Realizar eventos periódicos con formadores de opinión y estudiosos interesados en minería, para que entiendan mejor los aportes y los riesgos reales de la actividad minera, descifren la narrativa anti-minera, mejoren el nivel de rigor en la descripción e interpretación de los eventos, y contribuyan a mejorar la actividad minera y su legitimidad en la sociedad peruana.⁷¹
4. Promover actividades de comunicación permanentes que vayan formando un sentido común cercano a la inversión privada, el aprovechamiento de nuestros recursos naturales y los circuitos de valor compartido generado por los grandes proyectos para la sociedad en su conjunto.

69 Activistas nacionales que afirman permanentemente no ser antimneros han saludado el caso de Costa Rica, de prohibición de minería en tajo abierto, como un ejemplo de éxito en la lucha.

70 La realización de algunas encuestas de opinión y grupos focales es útil, pero este entendimiento requiere un estudio sistemático

71 Este tipo de actividades ayudará a que distintos miembros del gremio tengan un contacto más estructurado con relación a la resolución de conflictos, y se genere una sinergia

5. Dar la lucha de ideas en lo académico: los anti-mineros producen ingentes cantidades de estudios que sustentan sus ideas. Estos estudios terminan afectando la viabilidad del sector extractivo. Por un lado, inciden en el sentido común del funcionariado y legisladores que aplican políticas públicas hacia el sector extractivo. Por otro lado, estos estudios permiten a los voceros anti-mineros construir un discurso más coherente y aparentemente más fundamentado que el de aquellos favorables al sector extractivo. Los gremios deben sostener un esfuerzo de creación de argumentos por lo menos comparable en volumen al de los actores que le son hostiles.

b. El desarrollo compartido

La minería puede ser un poderoso motor del desarrollo regional y nacional. Pero ello requiere que los líderes, empresas e instituciones locales tengan una visión compartida de progreso regional y del rol que la minería puede tener para contribuir a ese progreso. La creación de consensos sociales favorables a la minería depende mucho de que los actores locales tengan esa visión compartida.

Para adquirir esa visión los actores locales necesitarán conocer experiencias prácticas en sus mismas regiones, que funcionen como laboratorios para explorar diversas modalidades de generación de sinergias entre la minería y las demás actividades, que permitan apreciar las mejores maneras para lograr que la minería contribuya a dinamizar las otras actividades.

Algunos reconocimientos de Sierra Productiva



- FAO “Agricultura, diálogo de culturas” por el día mundial de la alimentación, año 2007.
- Consejo Nacional del Ambiente “Día Mundial de la Diversidad Biológica”, año 2008.
- “IPAE-2009” otorgado por el Instituto Peruano de Acción Empresarial, año 2010.
- “The World Challenge 2010” convocado por la BBC, Newsweek y Shell.

Minería y agricultura, una sinergia positiva

Estas experiencias podrían aprovechar el enfoque "Shared Value" desarrollado por Michael Porter⁷² y experiencias exitosas de desarrollo rural ya validadas por programas como "Sierra Productiva,"⁷³ moldeándolas en propuestas de desarrollo local que combinen las potencialidades económicas locales y las capacidades de las empresas, de la sociedad civil (Cámaras de Comercio, organizaciones de desarrollo, colegios profesionales, universidades, etc.) y de autoridades locales como los Gobiernos locales, Gobierno Regional, oficinas del Gobierno Central, etc.

Iniciativas prioritarias:

1. Promoción de iniciativas de desarrollo compartido: los gremios empresariales podrían apoyar (coordinación, diagnóstico, diseño y soporte técnico) la puesta en marcha de experiencias piloto de desarrollo compartido. Esas experiencias piloto pueden ser pequeñas, en una escala viable para los recursos financieros posibles de canalizar en el corto plazo y manejable para los actores locales listados arriba.
2. Uso del Canon: esos proyectos de desarrollo compartido deberían orientar el uso del Canon y de parte de las actividades de responsabilidad social de las empresas mineras,⁷⁴ y podrían, además, canalizar recursos del gobierno central para la creación de la infraestructura y condiciones que fueran necesarias.
3. Intercambio de experiencias: tal como hace el equipo de Shared Value en Harvard, los gremios peruanos podrían organizar eventos regulares de intercambio de experiencias de desarrollo compartido, y visitas in situ, para acortar la curva de aprendizaje, avanzar en la escala y propagar más rápido los buenos resultados.

c. Prácticas empresariales

En los últimos años (básicamente por exigencia de sus matrices) las empresas mineras han mejorado los estándares de sus prácticas operativas, ambientales y sociales, así como la transparencia de sus reportes en Responsabilidad Social Corporativa,⁷⁵ en Gestión Ambiental (ISO 14.000),⁷⁶ y en Derechos Humanos.⁷⁷ Los resultados fue-

72 <https://www.sharedvalue.org/>

73 <http://www.sierraproductiva.org/>

74 Una parte de las acciones de Responsabilidad Social de las empresas mineras deberá estar dedicada a compensar los impactos que las operaciones mineras pudieran tener en las comunidades circundantes.

75 Jenkins, H., & Yacovleva, N. 2005. Corporate social responsibility in mining industry: Exploring trends in social and environmental disclosure. *Journal of Cleaner Production*. www.sciencedirect.com

76 ISO 2015. Introduction to ISO 14001:2015. www.iso.org

77 Voluntary Principles: http://www.voluntaryprinciples.org/files/voluntary_principles_english.pdf

ron positivos en sus países de origen: en la medida en que la opinión pública se ha ido informando de esos nuevos estándares, la legitimidad de las empresas ha mejorado.

Sin embargo, en el Perú estos estándares y reportes son poco conocidos y menos entendidos. Además, los periodistas y la opinión pública nacional no tienen cómo verificar si estos estándares son efectivamente cumplidos en Perú. La población en general no sabe si las empresas mineras con certificación ambiental internacional están o no están contaminando en el Perú. Ese desconocimiento deja espacios para la propagación del temor y para que grupos contrarios a la minería lancen campañas de rumores contra las empresas, y haciendo difícil a las empresas corregir esos rumores.⁷⁸

Iniciativas prioritarias:

1. Referencia creíble: los gremios podrían establecer revisiones periódicas de las prácticas de las empresas, para verificar el cumplimiento en el Perú de los estándares globales en los temas operacionales, ambientales y sociales. Los indicadores considerados en esos estándares deberían ser adaptados localmente de acuerdo a la geografía local y a las preocupaciones de la población peruana, especialmente en las zonas mineras. Esas revisiones periódicas deberían identificar los aspectos en los que las empresas necesitan mejorar, y verificar si los problemas anteriores están siendo corregidos. La calidad técnica de esas revisiones es un prerrequisito, pero no es suficiente. Tampoco es suficiente la publicación de algún boletín técnico con los reportes. En Australia ya se ha creado un sistema doméstico de revisión de las prácticas de las empresas mineras, realizado por una organización independiente, como el que sugerimos aquí, y las conclusiones de un estudio de 2006 afirman que han sido muy positivas para el mejoramiento de las prácticas operativas, ambientales y sociales de las empresas mineras, y para la legitimidad de la minería.⁷⁹
2. Conocimiento público: El conocimiento y credibilidad ante la opinión pública peruana es un factor crítico. Para lograr ese conocimiento y credibilidad en la opinión pública, la organización responsable de dicha auditoría deberá publicar los resultados estableciendo un sistema de categorías del grado de cumplimiento de las diversas empresas, y realizar reuniones periódicas con

⁷⁸ Los rumores, independiente de su veracidad, pueden hacer mucho daño a la reputación de las empresas mineras. Los grupos contrarios a la minería hacen uso extensivo de rumores para desacreditar a las empresas.

⁷⁹ Fiona, S., Schiavi, L., Horowitz, L., Rouse, A., & Rae, M. (2006). Mining certification evaluation project. Melbourne, Australia: WWF-Australia.

los medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil. Esos informes deben constituirse gradualmente en la referencia de la sociedad peruana sobre la calidad de las prácticas de las empresas mineras. Sus pareceres deben tener alta respetabilidad en todo sentido.

3. Reconocimiento a los mejores: podría generarse un premio, tipo diploma en responsabilidad social, a las empresas que alcancen excelencia en sus prácticas operacionales, sociales y ambientales. Las ceremonias de premiación podrían constituirse en una plataforma para explicar a la población los avances que la minería está alcanzando en el país en esas tres áreas.
4. Intercambio de mejores prácticas: los gremios podrían generar espacios de intercambio de experiencias y de instrumentos de gestión entre las empresas mineras en temas de responsabilidad social y reducción de la conflictividad. Esto facilitaría que los errores no se repitan tantas veces y que las buenas prácticas se propagaran entre las empresas del sector.⁸⁰

d. Marco regulatorio e institucional

Las deficiencias del marco regulatorio y la baja credibilidad institucional son factores críticos de la conflictividad social.⁸¹

Ley del Canon

“6.2 Los recursos que los gobiernos regionales y gobiernos locales reciban por concepto de canon serán utilizados exclusivamente para el financiamiento o co-financiamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local, respectivamente, a cuyo efecto establecen una cuenta destinada a esta finalidad. Los gobiernos regionales entregarán el 20% (veinte por ciento) del total percibido por canon a las universidades públicas de su circunscripción, destinado exclusivamente a la inversión en investigación científica y tecnológica que potencien el desarrollo regional. El canon petrolero mantiene las condiciones actuales de su ejecución.” (*)

⁸⁰ Los grupos contrarios a la minería realizan eventos de inter-aprendizaje en forma regular, con muy buenos resultados para ellos. Sería bueno que las empresas mineras asimilen esa práctica.

⁸¹ Grupos radicales, contrarios a la minería, de Europa y EEUU, vienen al Perú porque allá el marco normativo e institucional no les deja espacio para sus actividades de boicot, mientras que aquí sí les resulta efectivo aprovechar las deficiencias del marco institucional para bloquear la actividad minera.

En una evaluación de los beneficios de la minería para el país, el Banco Mundial ha concluido que la diferencia clave de los países que sacaron buen provecho de las industrias extractivas, y aquellos que no lo hicieron, ha sido la calidad de sus instituciones y las políticas relativas al sector. Ello quiere decir que el beneficio social de la minería y por ende su legitimidad en el largo plazo van a depender mucho del marco regulatorio, de las instituciones y de las políticas públicas.⁸²

Para la opinión pública nacional y local es importante contar con instituciones en las cuales puedan creer. La confianza hacia las instituciones es condición fundamental para que la población local opte por soluciones en el marco de las leyes.

Iniciativas prioritarias:

- Cambios en el marco regulatorio: elaboración de propuestas de modificación del marco regulatorio de la actividad minera y de las inversiones en las regiones para reducir la carga burocrática de aprobación de los proyectos y facilitar que los recursos generados por la minería sirvan para promover el desarrollo compartido en las regiones con minería: obras por impuestos, asociaciones público-privadas, etc.
- Unidad del sistema jurídico nacional: elaboración de propuestas para el fortalecimiento de los mecanismos que garanticen la unidad del sistema jurídico nacional y de la aplicación de la ley y el respeto por los derechos humanos en todo el territorio nacional.⁸³ En ese sentido el accionar de diversos grupos radicales por avanzar el “enfoque intercultural” en la judicatura implica una amenaza directa al monopolio de la fuerza del Estado peruano.
- Mecanismos de participación ciudadana: mejorar la calidad de los mecanismos de participación ciudadana en los procesos de aprobación de los proyectos mineros y de monitoreo de las operaciones mineras para aumentar la credibilidad de dichas instituciones ante la población.
- Seminarios con actores específicos: para tratar los temas específicos del marco regulatorio e institucional, los gremios podrían organizar seminarios orientados a tomadores de decisión (congresistas, entes reguladores, ministerios, medios de comunicación, etc.) en donde se pueda discutir la problemática institucional desde perspectivas específicas y analizar ciertas medidas de una manera técnica.

⁸² World Bank. 2003. The final report of the extractive industries review (2003). Extractive Industries Reviews. Washington, DC: The World Bank Group.

⁸³ Grupos radicales, contrarios a la minería, hacen una interpretación sobre-extendida del Convenio 169 de la OIT para promover la fragmentación del sistema jurídico nacional y generar áreas en donde puedan hacer uso de violencia con impunidad.

Capítulo 7

EL ROL DE LOS ACTORES DE LA SOCIEDAD LOCAL

El inicio de un gobierno ofrece a la actividad minera una oportunidad para hacer cambios en las políticas públicas y retomar el desarrollo perdido en los últimos años. En los próximos meses el nuevo gobierno deberá diseñar una serie de iniciativas que desaten el nudo gordiano de la conflictividad social ligada a la minería para destrabar la puesta en marcha de los proyectos mineros hoy paralizados, y evitar nuevas parálisis.

Si queremos que la actividad minera sea sostenible, es decir, que sea parte del presente y del futuro del país, su reactivación debe tener legitimidad social, es decir debe ser lograda en acuerdo con las poblaciones de las regiones mineras.

Esta sección busca dar algunas ideas en ese campo. Partimos del supuesto de que la minería hoy es una actividad con defensores y destructores, y que estos últimos han logrado paralizar decenas de miles de millones de dólares en proyectos, han bloqueado la generación de miles de puestos de trabajo, han quebrado a muchos cientos de empresas locales, y han sido exitosos en impedir que la población de las regiones mineras reciba algunos miles de millones de dólares en impuestos y canon. También asumimos que, si hacemos bien las cosas, la minería podría ser uno de los principales motores del desarrollo nacional en los próximos 35 años.

a. Anti-mineros y polarización política

El reciente proceso electoral, en sus dos vueltas, ha evidenciado una alta correlación entre la fuerza electoral de las organizaciones políticas anti-sistema y la conflictividad social. La conflictividad es alta justamente donde esos grupos tienen sus fuerzas políticas desarrolladas, y éstas se desarrollan mejor donde logran desencadenar procesos de conflictividad social.

Entender la dimensión política de la conflictividad social es importante porque la estrategia de los grupos anti-mineros consiste en crecer en la conflictividad. Es decir, para ellos es más fácil lograr presencia mediática y atención pública a través de los conflictos. Toda vez que se abre un conflicto ellos obtienen presencia mediática gratis, presentándose como las voces autorizadas para hablar de conflictividad y de su resolución.

La simbiosis de la conflictividad



La influencia de los anti-mineros crece donde hay conflictos.

Los conflictos crecen donde los anti-mineros tienen influencia política.

No es coincidencia que los líderes anti-mineros más conocidos (candidatos en el reciente proceso electoral) han adquirido su notoriedad provocando y/o participando en grandes conflictos sociales hostiles a la minería: Gregorio Santos y Marco Arana en Cajamarca y Verónica Mendoza en el Cusco. Hablando con el lenguaje de ecólogos, la conflictividad social genera el eco-sistema preferido de los anti-mineros. La efectividad de esa estrategia se evidencia en el mapa de los resultados del reciente proceso electoral. Ello se ha evidenciado a lo largo de toda la cordillera Andina.

Lo interesante es que los resultados electorales de los distritos y provincias mineras, ha sido independiente de las inclinaciones políticas de las regiones. Por ejemplo: Cajamarca es considerada como una región anti-minera, entonces no sorprende la influencia electoral de partidos hostiles a la minería (Frente Amplio y Democracia Directa) en las provincias y distritos Cajamarquinos en donde obtuvieron 49% , pero Piura es claramente una región pro-desarrollo. A pesar de ello, los anti-mineros han obtenido 59% en Majaz, provincia piurana y 47% en Cañaris en Lambayeque, justo en los distritos en los que han ocurrido conflictos mineros.⁸⁴

Los anti-mineros aceptan una parte de la relación: ellos adquieren fuerza política donde hay conflictividad social (la conflictividad social favorece su expansión); pero buscan ocultar la otra parte de la relación: donde los anti-mineros tienen fuerza política la conflictividad social es más alta. Ellos buscan ocultar que su presencia genera y/o aumenta la conflictividad.

⁸⁴ <http://www.lampadia.com/analisis/mineria/conflictos-mineros-y-resultados-electorales>

Con las evidencias de las recientes elecciones, colapsan los intentos de presentar la conflictividad minera como resultado exclusivo de la relación entre las comunidades locales y las empresas mineras, reduciendo el tema de la superación de la conflictividad a una cuestión de distribución de los beneficios de las actividades extractivas o del manejo de los impactos sociales y ambientales de la minería, sin considerar el rol de los actores políticos que operan en las zonas mineras. En realidad, los actores políticos anti-mineros tienen un rol crítico en coordinar y escalar pequeños conflictos para transformarlos en una perturbación mediáticamente visible que les genere protagonismo a nivel nacional.

Esos resultados confirman el marco interpretativo que hemos presentado al inicio de este documento, donde explicábamos que los conflictos mineros están relacionados a la influencia política de organizaciones hostiles a la minería y a su accionar.⁸⁵ En aquellos capítulos explicábamos que la posibilidad de un proceso de desarrollo compartido, dinamizado por la minería, depende del accionar de cuatro grupos de actores: las empresas mineras, la sociedad regional, las instituciones públicas y los grupos anti-mineros. El descuido del rol de cualquiera de esos actores genera propuestas inviables. Si queremos reducir la conflictividad necesitamos poder afectar la conducta de todos ellos, y no solo de las empresas o del Estado.

b. ¿Es suficiente la inversión pública?

La gran mayoría de la población peruana espera que el nuevo gobierno sea capaz de reabrir la ruta del desarrollo del Perú, y para ello se hará necesario reactivar la inversión en la minería. Pero si queremos aprovechar esa oportunidad y construir regionalmente un ambiente social y político favorable a un desarrollo compartido en que la minería cumpla un rol dinamizador, necesitamos entender bien los factores que están detrás de la conflictividad.

Hay quienes creen que será suficiente con que el nuevo gobierno se encargue de poner en marcha algunos grandes proyectos de infraestructura, con impacto en la economía local. Sería excelente que ello fuera así, pues hacer obras es más fácil que cambiar el comportamiento de las sociedades. Las obras serían suficientes si las poblaciones naturalmente se dieran cuenta que las obras son un efecto positivo de la actividad minera sobre el desarrollo local. Pero, la experiencia reciente muestra el tema de la conflictividad es más complejo.

85 <http://www.lampadia.com/analisis/mineria/propuestas-para-reducir-la-conflictividad-anti-minera-2-de-6>

En los últimos 10 años han sido transferidos, mediante el canon, S/. 36,200 millones a las autoridades de las regiones mineras del Perú, equivalente a US\$ 11,104 millones (¡una cantidad fabulosa de recursos!), y su reconocimiento por las poblaciones locales como contribución de la minería al desarrollo es muy discutible.⁸⁶ Si esa relación estuviera clara para la población, los anti-mineros no habrían obtenido tanto apoyo político en las zonas mineras en estas elecciones. Los votantes de los anti-mineros no entienden que los recursos que reciben vía canon provienen de la minería, no entienden que el canon minero es el 50% de los impuestos pagados por las empresas mineras.

Sólo Minera Yanacocha ha realizado un aporte de US\$ 1,711 millones por concepto de canon al desarrollo de Cajamarca. Además del canon de esa empresa particular está el canon aportado por las otras empresas mineras de la región (Gold Fields, Tantauatay, etc.), los aportes por cientos de millones de dólares en diversos proyectos locales, y las inversiones del gobierno nacional, financiadas con impuestos de la actividad minera.⁸⁷

Sin embargo, en Cajamarca los grupos anti-mineros juntos han obtenido más del 50% de los votos en las recientes elecciones generales, y sus campañas fueron enfocadas en oponerse a la minería, especialmente a Minera Yanacocha, pero también Gold Fields y a la minería a gran escala como actividad productiva. Hay distritos en Cajamarca en los que los anti-mineros han obtenido más del 80% de respaldo político, independiente de la existencia o no de alguna actividad minera en su área. Ello evidencia que hay un sistema de creencias y de alineamiento político de la población en Cajamarca que les impide imaginar su desarrollo en una relación sinérgica con la minería. La situación de Cajamarca no es una excepción, votaciones similares han ocurrido en el entorno de Las Bambas, de Tía María, y varios otros centros mineros del país.

Podríamos considerar que las autoridades locales y regionales no han hecho un uso óptimo del canon minero, dados los elevados montos de las contribuciones fiscales de la minería y los índices actuales de pobreza de algunas regiones beneficiadas por el canon, pero independiente de las explicaciones de la ineficacia del canon, importantes segmentos de la población no relacionan minería, canon y desarrollo. En algunas regiones, la población cree que la paralización de la minería no tendría mayor impacto en sus actividades económicas e, incluso, podría ser bienvenida por algunos segmentos sociales significativos.

86 SNMPE. (2016). Reporte Canon Minero. <http://www.snmpe.org.pe/informes-y-publicaciones/canon/canon-minero/269-reporte-canon-minero-2015.html>

87 Gran Angular. (2015). 22 años de minería a gran escala en Cajamarca y sus impactos socioambientales <http://es.slideshare.net/elgranangular/22-aos-de-minera-a-gran-escala-en-cajamarca-y-sus-impactos-socioambientales>

c. Hacia un nuevo consenso social y político

Hay que tener claro que, haga lo que haga el nuevo gobierno para reactivar la minería, las organizaciones anti-mineras van a buscar descalificar las iniciativas y van a intentar crear un movimiento de oposición en las regiones, en algunos medios nacionales y en el Congreso de la República. El nuevo gobierno, por lo tanto, no deberá enfocar su estrategia de reducción de conflictos sociales en la realización de obras, sino en la creación de condiciones sociales y políticas que viabilicen la inversión y las actividades mineras. Las obras serán efectivas en la medida en que sirvan para la creación de un consenso social favorable a la minería. Solo así las inversiones van a valer su costo de oportunidad.

Por ello, la reactivación de la minería necesitará ser un proceso no solo económico sino principalmente social y político, tanto en el ámbito regional como nacional. Por ejemplo: los cajamarquinos necesitarán evaluar su experiencia con la minería, tanto en período del auge minero (2003-2013) como en su actual período de reducciones y cierres. Los líderes regionales y la población necesitarán repensar sus aciertos y errores, e imaginar cómo pueden combinar la actividad minera con sus otras actividades económicas, para volver a ser una región atractiva para las inversiones mineras.

En ese proceso de creación de un nuevo consenso deben participar tanto los sectores rurales como urbanos. Este proceso no debe reducirse a una negociación entre las empresas mineras y las comunidades vecinas a sus operaciones, de espaldas a los demás actores. Esta clase de negociación estimula la conflictividad y la búsqueda de rentas económicas de parte de algunos dirigentes y sectores sociales, como sucedió recientemente en Islay y anteriormente en Espinar, y de rentas políticas por parte de aventureros locales y nacionales, como está ocurriendo ahora en Las Bambas. El consenso social a crearse debe involucrar a todos los actores de la sociedad regional, y no solo a las fuerzas en conflicto.

El desarrollo regional compartido, y el rol de la minería en ese desarrollo, interesan a todos los segmentos de la población, y también a las empresas e instituciones de la región. Las actuales mesas de concertación, creadas para manejar conflictos, son insuficientes para canalizar las expectativas y hacer cumplir los compromisos de todos los sectores y actores institucionales y empresariales cuyo presente y futuro serán afectados por la paralización o desarrollo de la minería.

Los sectores medios de las sociedades regionales deben tener espacios en que puedan expresarse libremente, sin la hostilización de los grupos anti-mineros. La diversificación de las economías regionales dependerá críticamente del desarrollo de

las empresas locales. Además, son esos sectores medios quienes pueden evitar la polarización social que tanto buscan los anti-mineros para generar una dinámica de conflicto en la cual su postura extremista pueda fortalecerse “pulverizando el centro”. Los sectores medios regionales deben ser empoderados para hacer posible que los intereses de los sectores menos conflictivos, que apuestan por la creación de riqueza y no por el conflicto rentista o ideológico, puedan expresarse en libertad.

Son los sectores medios quienes pueden generar una diversidad de oportunidades para que los sectores de menores ingresos saquen provecho de la minería sin tener que utilizar la conflictividad como mecanismo principal de disputa de las rentas mineras. Es importante que las empresas mineras fortalezcan las cadenas de valor locales, pero el desarrollo compartido requiere más que esto. Si queremos democratizar las oportunidades de desarrollo, necesitaremos que los sectores medios (rurales, urbanos y peri-urbanos) progresen económicamente y generen oportunidades de empleo, y demanda de productos y servicios a los demás sectores sociales. Los sectores medios son clave para cerrar las brechas entre las dos economías locales: la tradicional y la moderna.

La victoria electoral en la segunda vuelta, entregó al nuevo gobierno un gran capital político, un capital que no debe ser desaprovechado. El gobierno deberá enviar las señales políticas, definir las reglas del juego, ofrecer el marco institucional, y crear las condiciones para que el proceso de creación de ese nuevo consenso social y político avance en las regiones mineras. Las experiencias exitosas de desarrollo minero, como la de Botswana, muestran que el uso efectivo de los recursos generados por la minería (canon, impuestos, regalías, etc.) ha sido un factor importante del éxito de esos países (Acemoglu et al, 2001, p. 19).⁸⁸ Estos últimos 10 años de canon y desarrollo regional muestran que el aprovechamiento de las rentas mineras en el Perú es muy deficiente, y esta ineficiencia contribuye al incremento de la conflictividad.

Todo el proceso debe realizarse estando conscientes de que se requiere fortalecer a una red de actores locales que visualizan en el desarrollo compartido dinamizado por la minería su ruta de progreso. Esos actores locales, con un apoyo del Estado y de políticas públicas, serán quienes podrán encontrar las rutas de prevención y/o de solución a los conflictos que pueden darse en las zonas de actividad minera.

88 Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. (2001). An African Success Story: Botswana. Department of Economics, MIT: <http://economics.mit.edu/files/284>.

No es cuestión de reunir a los anti-mineros para ver si se logra convencerlos a abandonar su estrategia de promoción de conflictos, ni mucho menos ofrecerles protagonismos y beneficios con la ilusión de ganarlos o neutralizarlos. Ellos ya saben cómo obtener beneficios de la conflictividad, lo vienen haciendo por décadas, y tienen una ideología de polarización social (son, en un 90%, anti-sistema). Ellos solo van a dejar de promover conflictos cuando sus métodos comiencen a fracasar, es decir, cuando la población comience a rechazar sus iniciativas y pongan sus esperanzas en otra dirección.



Los activistas anti-mineros y ex terroristas viven del conflicto y tienen su ideología.

No hay que comenzar por ellos.

Hay que comenzar, por quienes apuestan por el desarrollo regional: productores, empresarios locales, universidades, jóvenes profesionales, etc.

Estos liderarán el cambio.

d. ¿Por dónde empezar?

Cada región del Perú va ser un caso específico, con su historia de conflictividad, con una institucionalidad local particular, con un clima social específico, y con una situación económica y política propia, pero todas deberán ser parte de una propuesta de alcance nacional.

No hay que empezar por abordar los problemas más difíciles, sino por solucionar aquellos casos que, siendo viables en un plazo breve, pueden asumir un rol demostrativo del tipo de solución posible en los casos más difíciles. También se puede comenzar desde ahora operando en las regiones con los casos más conflictivos, pero debemos hacerlo abordando los temas en los cuales ya hay elementos de consenso social, como la reparación de los pasivos mineros.

Las iniciativas a poner en marcha deberán ser acciones simbólicas para que la población local pueda comenzar a imaginar cómo sería el desarrollo en su zona, y así

pueda comenzar a creer en la sinergia entre la minería y sus otras actividades económicas. El propósito de las primeras acciones será crear confianza en cómo podría ser un proceso de desarrollo compartido, y gradualmente generar entusiasmo en la población.

La población se va a convencer más por los ojos que por los oídos. Es decir, los avances logrados en algunas zonas van a servir de referencia de lo que podría suceder en otras zonas. No hay que reinventar la rueda ni la pólvora. Hay que identificar las iniciativas de desarrollo compartido que ya están en proceso. Hay que generar espacios regionales y nacionales en que puedan ser visualizadas, compartidas y potenciadas. Hay que mapearlas a nivel nacional, visibilizarlas y extraer lecciones de cómo podrían ser generalizadas y/o ampliadas. A nivel local, mucha gente creativa ya ha venido progresando en armonía con la minería, tipo ferias de innovación para el desarrollo compartido. Estos casos deben inspirar nuevas iniciativas e ilustrar lo que puede ser en la escala regional. Estos casos, además, van a servir como prueba de lo que se puede lograr con el apoyo de políticas nacionales adecuadas.

Naturalmente, se va a requerir reformas en las instituciones públicas nacionales ligadas a la actividad minera y al desarrollo regional. Será necesario además crear el marco institucional regional para que los sectores medios (empresas, universidades, instituciones privadas, etc.) tengan voz. Esos cambios en el marco institucional necesitarán ser bien pensados, para reducir la generación de espacios para la disputa social y para propiciar la difusión de una narrativa que legitime la actividad minera y la iniciativa empresarial regional.

Capítulo 8

EL ESTADO Y LA REDUCCIÓN DE LA CONFLICTIVIDAD

a. Las condiciones para la conflictividad

En el caso peruano, la conflictividad minera es viabilizada por nueve factores agrupados en tres bloques principales: (a) deficiencias institucionales, (b) poder político de los anti-mineros, (c) el clima social en las zonas mineras. Es sobre estos bloques de factores que el Estado debe operar para reducir la conflictividad.

Deficiencias institucionales

1. La incapacidad del Estado para hacer respetar la ley en las zonas mineras. Esta debilidad del Estado genera un clima de inseguridad generalizado y hace posible que la violencia y la coerción sea parte de las prácticas diarias de las organizaciones que promueven el conflicto. Esta debilidad del Estado es la condición principal para los actos de violencia y los muertos que tanto benefician a los anti-mineros. El Estado debe recuperar el monopolio de la fuerza y hacer uso legítimo del mismo.
2. La falta de legitimidad de las instituciones públicas que norman y supervisan la actividad minera. Sin referencia institucional creíble, la población local no sabe en quién creer, y se vuelve presa fácil de la narrativa de los anti-mineros y de sus campañas en contra de las empresas mineras y las instituciones públicas.
3. La fragmentación de la institucionalidad jurídica, generando una especie de vacío jurídico que refuerza la impunidad para impedir las actividades económicas, para la destrucción de la propiedad y para la realización de acciones violentas. A diferencia de los países desarrollados, aquí en el Perú autores de actos violentos y criminales terminan impunes y muchos de ellos llegan a ser declarados héroes locales. El paulatino avance de la justicia intercultural impulsa esta fragmentación jurídica.

Poder político de los anti-mineros

1. La narrativa anti-minera presenta una versión maniquea de la realidad según la cual ellos son los buenos (defensores del medio-ambiente y de la población local) frente a los malos (las empresas mineras), cubriéndose de un manto de buena intención y moralidad y ocultando sus reales intereses económicos y políticos (autoritarios). Una parte significativa de la población en el entorno de los proyectos está bajo la influencia de esa narrativa.
2. Hegemonía mediática, vía el control de los medios de comunicación y del flujo de mensajes que llegan a la población en las zonas mineras, especialmente las radios rurales, recurriendo en algunos casos a la amenaza y a la represión violenta de las voces discordantes del discurso anti-minero⁸⁹. Otro aspecto fundamental es el control de los “canales creíbles de comunicación”. Ello incluye los mecanismos sociales de difusión de información tales como las asambleas comunales o la Iglesia. Este es un mecanismo fundamental para influenciar la mentalidad de la población local y la propagación de rumores.
3. El desvío de recursos locales o externos. Los grupos anti-mineros requieren de recursos para financiar la conflictividad y para beneficiar a sus líderes y activistas. Una de sus principales fuentes de recursos consiste en el desvío del presupuesto público y del canon minero (municipalidades, Gobiernos Regionales, etc.) pero también reciben fondos de sectores radicalizados y/o desinformados de la cooperación internacional.

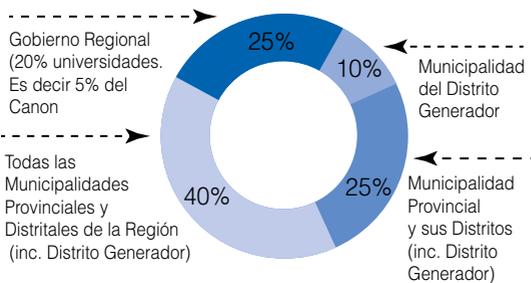
Clima Social

1. Extracción de rentas. En amplios sectores de la población persiste el sentimiento de que la minería es una fuente de rentas de las que sólo es posible apropiarse por medio del conflicto. Si la población no visualiza una relación positiva de colaboración con la minería (desarrollo compartido), se generaliza en la población la extracción de rentas por medio del conflicto. En esas condiciones los anti-mineros florecen.
2. La polarización social hostil a la minería que divide la sociedad en dos bandos (los buenos versus los malos), que neutraliza a los sectores medios urbanos (empresarios, profesionales, intelectuales, instituciones, etc.), y genera condiciones para hacer socialmente dominante la narrativa hostil a la minería. La polarización social es un mecanismo de acumulación de fuerzas muy usado por los anti-mineros y les sirve para neutralizar a los sectores medios y atacar a sus rivales.

⁸⁹ Un artículo de Lampadia al respecto se encuentra disponible en: <http://www.lampadia.com/analisis/politica/stalinismo-en-cajamarca>

3. Temores y sentimientos de agravio de la población local. Los problemas de afectación del agua en comunidades cercanas, la existencia de pasivos mineros, la pérdida de posición social relativa de parte de las élites locales, el incremento de los precios locales, los accidentes ambientales, etc., agudizados por la propaganda anti-minera, generan un clima de temor y malestar hacia la minería. Estos sentimientos son exacerbados para generar la polarización social hostil hacia la minería y permitir a los anti-mineros posicionar su narrativa como los defensores de la población local.

Distribución del canon minero



En 20 años, entre 1996 y 2015, las regiones recibieron 38.5 mil millones de soles, más de 11 mil millones de dólares, en canon.

Esto es una contribución gigantesca de la minería al desarrollo regional.

Sin embargo, no está claro en qué medida esos recursos fueron usados para el desarrollo o para alimentar corrupción y demagogia.

b. ¿Qué hacer?

Esos tres grupos de condiciones que estimulan la conflictividad están inter-ligados. Es decir, solo pueden ser superadas efectivamente si son abordados en forma combinada.

En forma muy resumida presentamos algunos de los componentes de las respuestas.

1. Una apuesta por el desarrollo regional y no por la conflictividad: el nuevo gobierno debe elaborar cuidadosamente los lineamientos de una propuesta de desarrollo regional que tenga a la minería como motor económico, y el canon como el gran financiador del desarrollo regional, apoyado por inversiones del gobierno nacional. Esta propuesta debe movilizar las capacidades productivas y empresariales de las regiones y generar un consenso regional pro-desarrollo. Esa propuesta debe contener un plan de inversiones públicas a llevarse a cabo en base a las fuentes de recursos señaladas arriba. La población regional deberá sentirse dueña de dicha propuesta en su región, y contar con mecanismos institucionales para fiscalizar a todos los actores -gobiernos locales, empresas mineras, gobiernos nacional y regional e instituciones públicas- en relación al cumplimiento estricto de los compromisos asumidos y el uso correcto de los recursos públicos.

2. La vigencia de los derechos y del imperio de la ley en todo el territorio: el nuevo gobierno debe hacer una evaluación de la capacidad institucional del Estado para hacer cumplir la ley en todo el territorio, muy especialmente en las zonas con actividades mineras. Es fundamental que el uso de la violencia como recurso de presión política disminuya, que los reclamos de la población se canalicen vía las instituciones que les ofrece la democracia, y que los anti-mineros sean forzados a respetar las opiniones divergentes en el seno de la población local. Sin el imperio de la ley en las zonas mineras no habrá reactivación de la minería y los recursos públicos que se apliquen en obras y proyectos serán desperdiciados. La estrategia del Estado hacia la violencia debe ser preventiva para reducir los costos sociales y políticos.
3. Impedir el desvío de recursos públicos: los recursos públicos deben servir para mejorar los servicios y la infraestructura nacional. No deben servir para financiar los objetivos políticos de los promotores de conflictos ni para alimentar mafias regionales. Es un absurdo que los impuestos pagados por la minería resulten financiando campañas para bloquear la actividad económica que generó dichos impuestos, y que escuchemos consignas como “canon sí, mina no.” Los fondos públicos no pueden destinarse a financiar de manera directa o indirecta a la movilización anti-minera. Es necesario montar mecanismos estrictos de control estatal y social del uso del canon y del presupuesto de los gobiernos regionales y locales. Se requerirá además un soporte técnico para que los proyectos locales propuestos atiendan los requisitos de financiamiento del MEF.
4. Legitimidad de la institucionalidad pública: El discurso anti-minero siempre cuestiona la legitimidad de las instituciones públicas para justificar su accionar violento y alimentar los temores de la población local. El nuevo gobierno deberá desarrollar mecanismos de visualización de la transparencia y confiabilidad del funcionamiento de las instituciones públicas ligadas a la minería, para que la población tenga la confianza de que dichas instituciones están efectivamente defendiendo el interés público y protegiendo a la sociedad ante potenciales comportamientos irresponsables de las empresas mineras. Una de las prioridades es realizar un monitoreo ambiental riguroso y ágil de las actividades mineras, difundiendo y discutiendo en forma amplia los reportes del monitoreo. Si la ciudadanía visualiza que las instituciones públicas están realizando un monitoreo ambiental riguroso de las actividades mineras y actuando sobre ello, su confianza en ellas aumentará.
5. La narrativa del desarrollo: esta es una tarea de la sociedad civil, en especial de los centros de investigación y de los medios de comunicación, pero el Estado deberá apoyarla. La batalla de los anti-mineros es por la opinión pública y están en lo correcto. Es fundamental que la opinión pública nacional,

y especialmente en las zonas mineras, entienda cómo la minería puede ser un motor del desarrollo, que entiendan los requerimientos para que ello sea realidad y presione a los políticos y a las instituciones para que atiendan esas condiciones. Es fundamental también que la opinión pública nacional logre descifrar las falacias anti-mineras y se vuelva asertiva en cómo responder a las aspiraciones de progreso de la población.⁹⁰

6. Debilitar la hegemonía mediática de los anti-mineros: las zonas rurales de las sociedades regionales tienen una sociedad civil compuesta por líderes y exlíderes de las instituciones campesinas, profesores rurales, líderes religiosos, empresarios rurales, etc. Estas personas ejercen un liderazgo al interior de las comunidades y son referentes para el resto respecto a qué narrativa recibirá su confianza. El Estado debe incidir de manera decisiva entre esos sectores en las zonas de operaciones y potenciales operaciones mineras.

Esta incidencia puede consistir en la formación de estos líderes en los siguientes aspectos: verificación del buen uso de los recursos provenientes de la minería, cómo verificar los impactos ambientales reales de las actividades extractivas, negociación y acuerdos con las empresas mineras, institucionalidad de control de las empresas mineras.

El Estado puede legítimamente informar a la población respecto a qué esperar de las actividades mineras y cómo aprovechar el potencial de las mismas para impulsar su desarrollo. Así se tendrá al interior de las comunidades personalidades clave que impidan la formación de una hegemonía anti-minera.

c. Implementación

Las ideas aquí propuestas no conforman un plan ni mucho menos una receta para el sector público, sino una agenda para que las personas interesadas puedan ordenar sus conocimientos y reflexiones en torno a ideas para impulsar la reactivación minera. Estas ideas son, en primer lugar, un mecanismo de cosecha, captación y puesta en valor de los conocimientos que hoy están dispersos en las cabezas de decenas de personas inteligentes.

Cada uno de esos 6 puntos debería ser contrastado con las realidades y con la experiencia práctica y las reflexiones de quienes están en el campo buscando reducir la conflictividad minera y con quienes vienen estudiando el tema con esa misma intención.

⁹⁰ Una debilidad crítica de los anti-mineros, tanto los post-extractivistas como los marxistas, es que ellos no ofrecen alternativas reales de progreso a la población local. Comprometidos con los intereses de la clase media europea y norte-americana, o enfocados en sus propias sus estrategias de poder, ellos son ajenos a las aspiraciones de progreso de la población local. Esta es una oportunidad para quienes deseen promover la minería como motor del desarrollo regional.

CENTRO WIÑAQ

Un equipo profesional dedicado a la investigación y asesoría para contribuir a que el Perú logre aprovechar el potencial del sector extractivo en favor del desarrollo sostenible del país. Creemos que la sostenibilidad de las operaciones del sector extractivo en el largo plazo requiere que sus prácticas e impactos sean legitimados por la sociedad.

Haciendo uso de las ciencias políticas, económicas y cognitivas, el Centro Wiñaq enfoca sus investigaciones en las condiciones y herramientas necesarias para el desarrollo de las actividades extractivas en el Perú. Para ello buscamos que el país tenga empresas con responsabilidad social e estándares ambientales internacionales, instituciones públicas responsables, eficaces y creíbles, y una sociedad civil y opinión pública debidamente informada respecto a las actividades extractivas y sus efectos económicos, sociales y ambientales.

LAMPADIA:

Nuestro objetivo es empoderar mediante información y análisis a un millón de peruanos. Defendemos la economía de mercado, la inversión privada, el Estado de Derecho, el desarrollo y la modernidad y promovemos un Estado Meritocrático.

Durante las últimas dos décadas se ha producido una profunda transformación de la vida nacional, tanto en lo económico, como en lo social e institucional. Lamentablemente, esta transformación no está acompañada por una adecuada conciencia social, debido fundamentalmente a la falta de liderazgo y comunicación de nuestra clase dirigente. Por este motivo, Lampadia busca aportar luces sobre nuestra realidad con veracidad y rigurosidad, comunicando y compartiendo información, cifras, hechos relevantes y opiniones sobre el Perú y el mundo de hoy y mañana para contribuir a la formación de una conciencia nacional más informada que propicie la convergencia de nuestras acciones para la construcción de un Perú de éxito y bienestar para todos.