

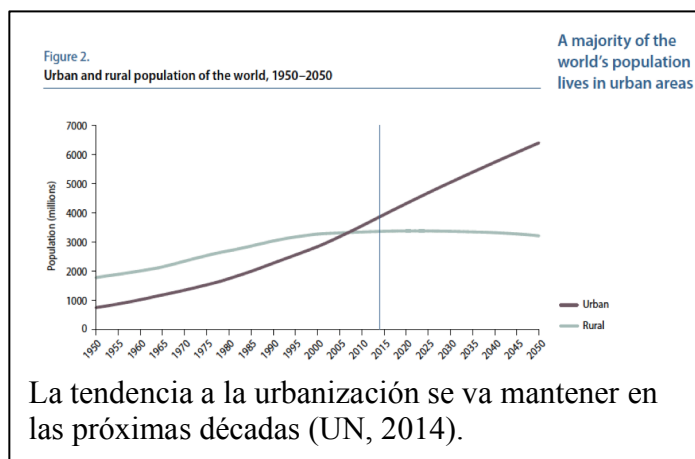
Los Desafíos del Sector Minero

Las dimensiones de la conflictividad y los enfoques para su reducción.

Por: Sebastiao Mendonça Ferreira

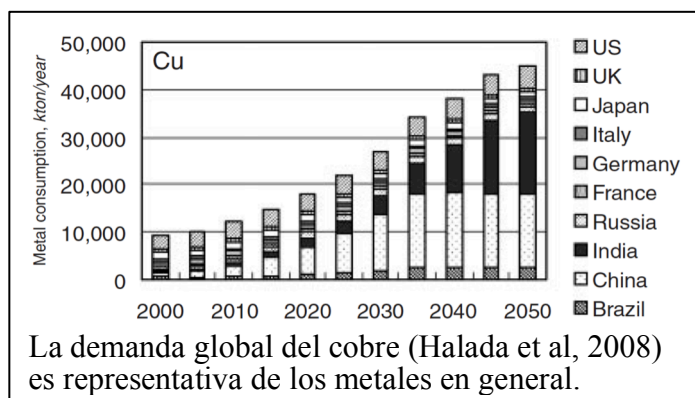
La perspectiva de la economía

Los economistas con respetabilidad académica global opinan que la gran minería industrial será parte de la economía del futuro y componente fundamental de la calidad de vida de la población. Con la convergencia global, China e India se están industrializando y África está estabilizándose. Además, la urbanización avanza imparable en los países antes rurales.¹



De mantenerse las tendencias actuales de la economía, la **demanda de metales en 2050 puede ser del orden de cinco veces la demanda del 2000**, representando un crecimiento anual de 3.3%, creando el desafío técnico de encontrar y explorar nuevas reservas, especialmente en los países emergentes.²

Sin embargo, la conflictividad social relacionada a la minería está creciendo aún más rápido que las actividades mineras. Según el Instituto FSG, ligado a la universidad Harvard y liderado por Michael Porter, **el número de conflictos ligados al sector extractivo a nivel global ha crecido de 26 conflictos en 2008 a 88 en 2012, un crecimiento anual de 36%**. Aún que este crecimiento de la conflictividad se desacelere en el futuro, la minería tiene que ponerla como un tema de importancia estratégica. Michael Porter llega a decir que el manejo de la conflictividad ya es un componente central de la ventaja competitiva de las empresas extractivas, y que ellas van diferenciarse entre si en base a su pericia para manejar la conflictividad social.³



¹ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2014). *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights*.

² Halada, K., Shimada, M., & Ijima, K. (2008). Forecasting the consumption of metals up to 2050. *Materials transitions*. 49(3), 402-410.

³ *Extracting with purpose*. http://www.sharedvalue.org/sites/default/files/resource-files/Extractives%20Practitioner%20Deck_0.pdf

Según Davis y Franks (2014), la conflictividad social está generando múltiples costos a la minería. **Una compañía minera grande puede llegar a perder US\$3 millones por día, o \$1.1 mil millones por año, por retraso en un solo proyecto.** Sin embargo, los costos de oportunidad y de desvalorización de sus acciones pueden ser mucho más grandes. **En el caso de Perú, los proyectos paralizados o postergados suman \$21 miles de millones.** El país pierde cientos de millones de dólares y un 2% de crecimiento del PBI por año, desacelerando el ritmo de superación de la pobreza.⁴ Es decir, el costo no es solo para las empresas, sino para la sociedad peruana, especialmente para las economías de la regiones donde está la minería.⁵

Conflictividad Minera: Un problema multi-dimensional

Revisando la literatura global sobre los conflictos sociales ligados a la minería, hemos encontrado que la conflictividad ligada a minería es un problema con cinco dimensiones. Basta que una de las dimensiones sea tratada en forma inadecuada, el problema se mantiene o empeora. **Esas cinco dimensiones son: (a) económico-social, (b) ambiental, (c) institucional, (d) cognitivo y (f) político.** En seguida explicaremos brevemente cada una de ellas.

Para manejar problemas de tan alta complejidad, las empresas mineras han venido utilizando una diversidad de enfoques. Ellas han ido aprendiendo de la experiencia, han migrado entre enfoques y han explorado posibilidades de combinación entre ellos. En la segunda parte de estas notas haremos una muy breve presentación de esos enfoques, y culminamos sugiriendo las áreas en las que se necesita un mejor entendimiento.

Dimensión Económico-Social

Una gran empresa minera, en un contexto rural de pequeños productores, tiene un gran impacto económico-social, y ese impacto genera ganadores y perdedores. Es necesario señalar que la percepción de pérdida o ganancia es subjetiva y no necesariamente se deriva de los efectos de bienestar reales de la actividad minera. Los ganadores son los empleados y las empresas contratadas por la compañía, y todos aquellos otros actores cuyas actividades económicas fueron favorecidas por la minería o por la expansión de la economía. Los perdedores son quienes han sido directamente afectados por la minería, quienes no han podido adaptarse a la nueva realidad económica o temen a los cambios generados por la presencia minera, los que vieron su status económico y social disminuido en relación a los grupos ligados a la minería (algunos profesores universitarios, empleados del sector públicos, etc.), y todos aquellos que asistieron el aumento de los precios locales sin que sus ingresos hayan subido en las mismas proporciones. Los ganadores celebran, pero los perdedores se resienten y pueden generar conflictos.

La presencia de la minería genera una nueva gama de oportunidades económicas (contratos, empleo, negocios, etc.) cualitativamente más interesantes que aquellas

⁴ Palomino, M. (2015). *El costo económico de la no ejecución de proyectos mineros*. Instituto Peruano de Economía: Lima, Perú..

⁵ Davis, R. & Franks, D. M. (2014). "Costs of Company-Community Conflict in the Extractive Sector." *Corporate Social Responsibility Initiative Report*, 66. Cambridge, MA: Harvard Kennedy School.

ligadas a las actividades locales tradicionales, desconectadas de la minería. Esas nuevas oportunidades cambian las expectativas de los diversos actores locales generan un espacio de competencia por su aprovechamiento y un clima de mayor tensión en esos sectores.

Además, **las empresas mineras, en si mismas, constituyen piscinas de recursos que estimulan prácticas de disputas de rentas en diversos grupos sociales.** Para muchos, la generación de conflictos pueden ser la forma más efectiva de disputar rentas. Especialmente si no logran montar una actividad económica competitiva con la cual beneficiarse.

Las malas prácticas de muchas empresas (contaminación, acuerdos con líderes más no con las bases, arrogancia, manipulación, etc.) afectan negativamente algunos grupos y generan temores y resentimientos en muchos otros. Si las malas prácticas no son corregidas y los malestares y temores, no son oportunamente tratados, ellos van gradualmente conectándose con los resentimientos sociales tradicionales y van transformándose en sentimientos de agravio modernos y con amplia cobertura social. Los grupos anti-mineros se encargan de dar una interpretación ideológica y moral a esos sentimientos y de articular un movimiento social hostil a las actividades mineras.

La calidad de la relación de las empresas mineras con los sectores sociales y actores locales constituye la base de todas las demás dimensiones de los desafíos de las empresas mineras. Si las empresas no logran responder a los temores, resentimientos y expectativas que su presencia genera en la población, bridan un ambiente propicio para la incidencia de los antimineros, su legitimidad social comienza a deteriorarse y pueden volverse vulnerables a una diversidad de ataques de parte de los sectores resentidos o de aventureros políticos. Lamentablemente, no hay escasez de aventureros políticos en América Latina.

Dimensión ambiental

Todas las actividades económicas y sociales afectan al ambiente, pero en el caso de la minería esos impactos pueden ser cualitativamente más importantes y más visibles. La minería afecta las fuentes de agua, remueve el subsuelo, utilizan químicos tóxicos y generan desechos que, si no son adecuadamente procesados, pueden afectar las actividades económicas y la salud de la población de su entorno operativo. La minería, además, afecta el paisaje, especialmente si es de tajo abierto, y es fuente de riesgos de accidentes ambientales y tóxicos. Finalmente, cuando se culminan las operaciones, el sitio de la mina es un espacio muy afectado ambientalmente que necesita pasar por un proceso de tratamiento y recuperación que evite su transformación en uno más de los miles de pasivos mineros que encuentran distribuidos por el país.

Si cualquiera de esos riesgos ambientales no son adecuadamente prevenidos y mitigados en forma oportuna se generan costos ambientales, económicos, y de salud para la población afectada, y se propaga un sentimiento de incertidumbre en amplios sectores de la población local. Dado que las operaciones mineras duran décadas esos riesgos se mantienen activos durante un largo tiempo, siendo inevitable que problemas ocurran y tengan que ser resueltos antes que sus costos afecten a la población local y a su confianza

en la empresa minera. La desconfianza de la población hacia las empresas mineras en los temas ambientales constituye un activo fundamental a ser protegido en el largo plazo.⁶

Dimensión institucional

Una de las conclusiones centrales de los estudios de Paul Collier es que los conflictos sociales ligados a la minería son influenciados por las condiciones institucionales en el país. En Canadá, con instituciones desarrolladas, las disputas sobre las actividades mineras asumen la forma de juicios. En muchos países de África, esas diferencias se resuelven con guerras civiles. **En América Latina, con instituciones deficientes pero no tanto como las africanas, las movilizaciones sociales violentas, no armadas, predominan sobre las otras dos formas en los conflictos sociales relacionados a la minería.**⁷

Las instituciones, especialmente las instituciones públicas, deberían ser las fuentes de confianza de la población y los canales para resolver las diferencias entre empresas, autoridades locales y grupos sociales. **La baja credibilidad de las instituciones ligadas al sector minero dejan a la población sin referencias confiables sobre cual es la realidad.** En un entorno así, las personas no tienen en quién creer ni en quien confiar para resolver los problemas. El uso de rumores se vuelven altamente efectivos para demoler la reputación de empresas, de personas, de líderes o de cualquier iniciativa. Son condiciones ideales para los aventureros políticos.

El análisis de las prácticas de los grupos promotores de la conflictividad permite ver que ellos siempre buscan destruir la legitimidad de las instituciones ligadas al sector minero. Ellos siempre comienzan una campaña sembrando desconfianza sobre la institucionalidad que controla al sector minero (ministerios, sistema judicial, policía, etc.), para dejar a la población huérfana de un marco institucional para abordar los problemas y canalizar sus preocupaciones. A su vez tratan de asumir el control de los pocos mecanismos fiables de obtención de información por parte de la población local (Profesores de escuelas, clérigos locales, radios rurales, etc.) Mientras menos confianza tenga la población en las instituciones públicas y privadas, más susceptibles están a la influencia de los anti-mineros.

Dimensión cognitiva

Esta es la dimensión menos estudiada. Sucede que las personas en toda sociedad tienen sistemas de creencias y valores que utilizan para interpretar los fenómenos naturales y sociales. **Las poblaciones de las zonas rurales en que están las operaciones mineras se basan en sus creencias locales para interpretar los impactos de las empresas mineras y de sus operaciones sobre, por ejemplo, el ciclo del agua y otros fenómenos naturales.** Esas creencias combinan elementos tradicionales y modernos y son muy susceptibles a narrativas, temores y resentimientos preexistentes hacia la minería.

⁶ La conciencia ambiental es una conquista fundamental del siglo XX. La minería, igual que todas las demás actividades económicas y sociales, tienen la responsabilidad de minimizar sus impactos ambientales y entregar a la sociedad un valor suficientemente alto para justificar las inevitables perturbaciones.

⁷ Collier, P., Hoeffler, A., & Rohner, D. (2006). Beyond greed and grievance: Feasibility and Civil War. *Oxford Economic Papers*, 67(4). Oxford University Press.

Es dentro de ese sistema de creencias y valores que las empresas mineras necesitan construir y defender su legitimidad social. **Las empresas mineras frecuentemente intentan comunicarse con la población local utilizando los supuestos tácitos predominantes en sus sedes administrativas en los países del hemisferio norte. Esos intentos no tienen muchas chances de éxito en nuestras realidades.**

Significa muy poco para las poblaciones locales que las empresas mineras muestren certificados internacionales como el ISO 14000, si es que estos estándares no están traducidos en función de sus preocupaciones y creencias ambientales. Sin entender esos sistemas de creencias, las empresas mineras pueden creer que las opiniones negativas de la población local hacia ellas sean un problema de bajo nivel educativo. Este tipo de tratamiento no captura la complejidad de las transformaciones a lograr para evitar que la población se deje orientar por grupos interesados.⁸

Un componente fundamental de los métodos utilizados por los grupos hostiles a la minería es la manipulación de las creencias locales para lograr la captura cognitiva de la población. **Es en función de los sistemas de creencia locales, que esos grupos desarrollan una narrativa hostil a la minería. La lógica es creada por los grupos anti-mineros, pero los ingredientes principales de sus narrativas son elementos de las creencias y sentimientos de la población.** En ese campo los grupos anti-mineros muestran un nivel de sofisticación bastante alto. Ellos investigan los sistemas de creencias locales, forman voceros, establecen referentes locales de credibilidad para la población, manejan los medios de comunicaciones creíbles por los locales, especialmente las radios, desarrollan mensajes, descalifican las opiniones distintas, y, si pueden, hostilizan violentamente a las voces discordantes de su narrativa. Una vez que la población fue capturada cognitivamente su manipulación se hace más fácil.

Sin entender bien la dimensión cognitiva de los conflictos. Las empresas mineras no logran una comunicación real con la población. Realizan grandes esfuerzos de marketing en los medios pero logran resultados pobres en términos de construcción de confianza con la población.

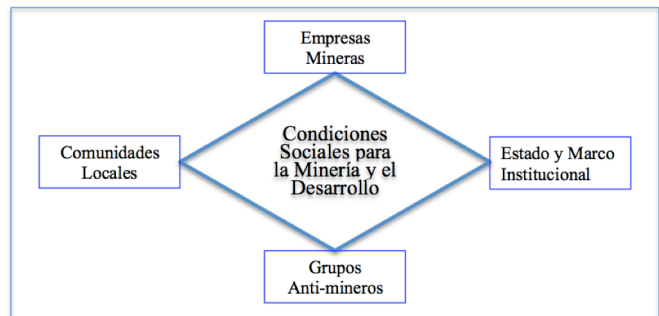
Dimensión política

Aún que esta dimensión ha sido frecuentemente obviada y poco visibilizada, en la realidad peruana ella se está haciendo cada día más evidente. Algunos conflictos mineros recientes se han politizado regionalmente, y es sabido que algunos líderes políticos anti-mineros han construido su imagen y su proyección política promoviendo conflictos. Ellos se refieren a ese enfoque de promoción de conflictos con el eufemismo “el partido se construye en la luchas.” La lectura de sus publicaciones dejan claro la prioridad que dan a la dimensión política y a la promoción de la conflictividad como parte de su estrategia de poder.⁹

⁸ Suchman, M. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 20(3), 571-610.

⁹ Collier, P. (1999). *Doing well out of war*. Conference on Economic Agendas in Civil Wars, London, April 26-27, 1999.

El cuadro al lado constituye un esquema que ayuda a entender la dimensión política de la conflictividad. **El esquema muestra en forma simplificada las condiciones sociales de la minería y del desarrollo regional dependiendo de la interacción de cuatro actores: (a) las empresas mineras, (b) los actores locales especialmente las comunidades, (c) los grupos anti-mineros, y (d) el marco institucional, especialmente el Estado.**



Si las empresas logran establecer una alianza con las comunidades y actores locales, los grupos anti-mineros se quedan socialmente aislados y las probabilidades de conflicto se reducen. Si los grupos anti-mineros logran capturar cognitivamente la población local y amplificar sus temores, las condiciones para el aumento de la conflictividad están dadas.

En realidad, los grupos hostiles a la minería operan como soporte estratégico de la conflictividad. Es posible afirmar con seguridad que los conflictos mineros en Perú no tendrían las proporciones que tienen hoy si no estuvieran recibiendo el soporte de los grupos hostiles a la minería. En cada conflicto que ocurre en el Perú es posible encontrar una presencia de largo plazo de algún grupo anti-minero, quienes muchas veces, están liderando las acciones.

Además de desarrollar la narrativa anti-minera, ellos articulan las fuerzas sociales para escalar los conflictos localmente, y operan como cajas de resonancia de esos conflictos en los niveles nacional e internacional. Ellos, además, influyen el marco institucional y los medios de comunicación nacionales, y orientan todo proceso con la intención de generar los mayores costos políticos posibles a la instancia de gobierno que brinda las condiciones de viabilidad a un proyecto extractivo. **Los grupos hostiles a la minería ya aprendieron que si los costos políticos son demasiado altos para el gobierno, éste capitula y les regala la victoria. Ello ya ocurrió en Conga (Perú), Esquel (Argentina), Pascua Lama (Chile), Cruzitas (Costa Rica) y muchos otros.**

La concepción actualmente predominante en la literatura sobre los conflictos mineros es sobre-simplificada. Los conflictos mineros son interpretados como si fueran el resultado de una relación exclusiva entre las empresas y las comunidades locales, ocultando el rol de los grupos anti-mineros como actores políticos que afectan las percepciones y razonamientos de las comunidades locales. Sin un mapa completo de los actores es muy difícil generar soluciones efectivas a cualquier conflicto, especialmente si uno de los actores centrales tiene intereses privados en alimentar los conflictos y desempeñan roles tan importantes como los ya nombrados.

Tener claridad sobre la dimensión política es indispensable para entender la lógica del accionar de esos grupos, y su papel en el surgimiento y desarrollo de los conflictos mineros en el país. El hecho de que los conflictos sean un negocio político para esos grupos hace que la conflictividad sea muy atractiva e importante para ellos. Cada vez que

una empresa minera se establece en una zona, los aventureros políticos locales y los grupos nacionales anti-mineros se articulan casi naturalmente para promover la conflictividad y montar una ruta de ascenso político y económico para ellos. Las plantillas ya están hechas por algunas organizaciones internacionales, solo les toca implementarlas, adaptándolas a las condiciones locales.

El aprendizaje del sector

El negocio central de las empresas mineras no es el manejo de los conflictos. La especialidad de las empresas mineras es transformar depósitos minerales en metales. Las empresas mineras se han tenido que dedicar al tema de la conflictividad porque están perdiendo miles de millones de dólares con los conflictos (Davis & Franks, 2014, ya citado). En ese proceso de aprendizaje, bastante reciente, las empresas han buscado combinar diversos enfoques. Por el alcance de estas notas, no podemos desarrollar en detalle cada uno de los enfoques existentes para prevenir y manejar la conflictividad, pero podemos hacer una descripción muy breve de los enfoques predominantes, con la promesa de escribir más sobre ellos en un futuro cercano.

El enfoque más antiguo, pero aún utilizado por las empresas mineras, podría llamarse **“Pragmatismo Transaccional.”** Con este enfoque las empresas mineras se orientan hacia los objetivos operativos de corto plazo, buscando maximizar los resultados financieros trimestrales. Cuando se presenta un conflicto social la empresa abre un proceso de negociación con el grupo del conflicto y busca solucionar el problema. Una vez solucionado el conflicto, la empresa regresa a sus prioridades operativas. Con este enfoque las empresas mineras resuelven los problemas de corto plazo sin darse cuenta de los resentimientos que están generando en la población, de las prácticas de disputa de rentas que están estimulando, de los daños que están ocasionando en la institucionalidad local, de las polarizaciones sociales y políticas que están favoreciendo, y de la destrucción gradual de su propia legitimidad social.

El segundo enfoque, que ha crecido mucho en las últimas décadas es conocido como **Responsabilidad Social Empresarial, RSE.** Este enfoque, actualmente predominante en el Perú y en el mundo, establece un conjunto de estándares ambientales y sociales que la empresa debe cumplir en forma permanente. RSE representa, sin dudas, un salto cualitativo en relación al Pragmatismo Transaccional, que carecía de estándares aceptables. Con la RSE las empresas mantienen altos estándares ambientales y sociales a los cuales agrega la implementación de una serie de proyectos de desarrollo e inversiones sociales que buscan responder a las expectativas de la población local. El supuesto básico de ese enfoque es que, si la empresa tiene prácticas socialmente responsables, entonces los conflictos sociales no surgirán y/o no escalarán. En un contexto de instituciones débiles y abundantes aventureros políticos este supuesto es poco confiable.

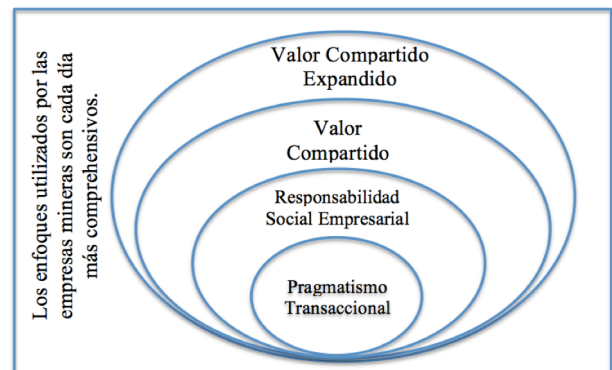
En lo referente al desarrollo local y regional, RSE es un enfoque claramente redistributivo que apuesta en el poder de los proyectos de desarrollo como elemento de transformación de la visión de la población sobre la minería. Sin embargo, este enfoque no ayuda a la población descubrir que la mayor contribución de una empresa minera es el estímulo a la economía local, con sus compras, los empleos directos e indirectos, y los impuestos que paga al país. **La RSE no le permite a la población visualizar todo lo que**

pueden perder si las empresas mineras se retiran de sus zonas, ni evita que los grupos anti-mineros capturen cognitivamente a la población local. La RSE no responde a la narrativa anti-minera ni evita que los recursos destinados a los proyectos sean caracterizados como “compensación” frente a impactos reales o inventados. Es decir, los grupos anti-mineros tienen posibilidades de descalificar moralmente las acciones de RSE de las empresas ante la población local.

Debido a las limitaciones de la RSE para prevenir y mitigar los conflictos, ha surgido un tercer enfoque que ha sido desarrollado por el equipo de Michael Porter, FSG, conocido como **Valor Compartido**.¹⁰ Este enfoque supera la concepción redistributiva, busca hacer que la minería sea un factor de dinamización de las cadenas productivas locales, y presenta la minería como un motor de diversificación de las economías locales. El enfoque del Valor Compartido está teniendo una gran aceptación a nivel global, desplazando la RSE y generando una nueva óptica para elaborar estrategias de prevención de la conflictividad en el sector minero. **En este enfoque las empresas mineras no sustituyen al Estado, sino que se articulan con los actores locales y el Estado para generar una nueva dinámica de desarrollo regional.** En lo económico ese nuevo enfoque tiene un gran potencial, pero no tiene el mismo desarrollo teórico ni estratégico respecto a lo cognitivo y político.

Además de esos tres enfoques, predominantes a nivel global, existen algunos enfoques y estudios que han echado luces fundamentales para el entendimiento de la conflictividad minera. La lista que sigue es simplificada y muy incompleta:

- Paul Collier, de la universidad de Oxford, ha realizado varios estudios de las causas de los conflictos mineros en África y explica el rol de los resentimientos, de la disputa de renta y de las condiciones institucionales en la conflictividad minera.
- McKinsey Company, especialistas en diseño estratégico, han realizado una evaluación crítica de RSE y concluye en la necesidad de una postura integral en las relaciones con los stakeholders.¹¹
- Mark Suchman, con sus estudios sobre la legitimidad de las empresas e instituciones, muestra la necesidad vital de la empresas mineras de proteger su legitimidad social corrigiendo sus prácticas generadoras de resentimientos y neutralizando la labor de erosión que los grupos anti-mineros realizan en ese campo.
- La teoría de juegos aporta un instrumental analítico que puede ser de gran utilidad cuando aplicado a los conflictos con componentes políticos, y los métodos



¹⁰ Porter, M. & Kramer, M. (2006). Strategy and society: The link between competitive advantage and corporate social responsibility. *Harvard Business Review*, December, 78-93.

¹¹ Browne, J., & Nuttall, R. (2013). *Beyond corporate social responsibility: Integrated external engagement*. McKinsey Company. http://www.mckinsey.com/insights/strategy/beyond_corporate_social_responsibility_integrated_external_engagement

de resolución de conflictos vía la negociación pueden ser muy útiles cuando las condiciones están dadas.

Conclusiones

Con la actual conflictividad minera los únicos que se benefician son los aventureros políticos. Las empresas, la economía nacional y las sociedades regionales, incluida la población rural, pagan altos costos en términos de violencia, estancamiento económico, permanencia de la pobreza y fragmentación social.

La minería puede jugar un papel positivo en la dinamización y diversificación de las economías regionales en Perú, si es que los promotores de conflictos son aislados política y socialmente y las regiones establecen visiones compartidas de desarrollo en donde la minería, los actores locales y el Estado nacional asuman roles y responsabilidades complementarias.

Para superar esta situación, las empresas y los actores regionales necesitan arribar a ideas comunes de sobre dicha relación de complementariedad, y el Estado debe garantizar las condiciones legales e institucionales para el normal funcionamiento de las actividades económicas y la vida social local. Para las dimensiones económica de las soluciones el enfoque de Valor Compartido aporta ideas valiosas. Pero el éxito de lo económico requiere que los componentes institucionales, políticos y cognitivos no sean descuidados. En esas tres dimensiones están hoy los desafíos más complejos.