

El nuevo contexto del conflicto social en la industria minera

29 de Marzo de 2019

Max Schwarz

Profesor de la Facultad de Ciencias Empresariales y Económicas

Universidad de Lima

Para Lampadia

Frente a la evidencia de la potencial paralización relativa de inversiones mineras de una cartera de proyectos cercana a los \$54,000 MM y la cruda realidad de los casi 188 conflictos sociales vinculados al sector minero peruano sumados a los lamentables eventos aparentemente sistemáticos que han desencadenado en tragedias con pérdida incluso de vidas humanas como consecuencia de conflictos puntuales que no han podido ser resueltos (Conga, Tía María, Las Bambas y casos similares) donde el conflicto claramente no ha podido ser superado, es necesario contribuir con ciertas precisiones puntuales en el análisis del proceso experimentado que permitan encontrar un conjunto mínimo de líneas de acción concretas para evitar una sostenida catástrofe social que postergue el desarrollo económico del Perú sustentado en nuestra bendecida y potente industria extractiva local.

1. Es inmoral pensar que nuestra industria extractiva en general y nuestra industria minera en particular no agrega valor (de hecho, la minería peruana es el sector de mayor valor agregado relativo y en el cual más innovación tecnológica comparada se ha desarrollado donde cada dólar de inversión minera directa genera casi 70% de valor agregado bruto activando 8 dólares indirectos en la cadena económica que la minería desarrolla). El sector minero explica casi el 57% de las exportaciones peruanas al mundo y aporta directamente cerca del 14% del PBI peruano activando directamente la rueda de la economía local.
2. Es inmoral pensar que desarrollarnos en base a nuestras materias primas es comparativamente retrogrado cuando las principales economías mundiales así lo hicieron en su momento (Inglaterra con el carbón dando origen a la revolución industrial que transformo el mundo conocido en el siglo XVIII y EEUU el siglo XIX con el petróleo, el fierro y el acero generando con este último, dando origen a la industrialización de su economía), con la enorme ventaja relativa que ahora tenemos y es que las ganancias que hoy podemos lograr pueden ir directamente a la mente de nuestros niños mediante una nueva educación con mayores oportunidades tecnológicas que las logradas por los actuales países desarrollados durante los siglos precedentes.
3. En el Perú la propiedad de los recursos naturales mineros y petroleros es esencialmente del Estado Peruano y en tal calidad la concede directamente a empresas extractivas o sociedades de carácter privado. Sin embargo, en el Perú la propiedad superficial puede ser pública o privada y es de naturaleza distinta a la propiedad del subsuelo. Esto origina peculiarmente 2 derechos de propiedad que son absolutamente necesarios para la viabilidad de cualquier proyecto extractivo. Es decir, si se requiere activar un proyecto, la empresa titular deberá obtener la concesión minera del Estado Peruano y además deberá lograr un acuerdo por la propiedad superficial sea a nivel de usufructo, compra, permuta o

cualquier acuerdo al cual pueda llegar con del legítimo propietario de estas tierras.

4. En el Perú, la informalidad minera no es pequeña ya que a la distribución de 1,672 compañías mineras formales (15 de gran minería, 315 de mediana minería y 1372 de pequeña minería formal) reconocidas por el Estado hay que sumar una realidad de cerca de 35,000 puntos de extracción adicionales aglomerados en verdaderos clústeres mafiosos alrededor de las zonas mineras más ricas o de mayor facilidad de extracción como Madre de Dios, Cusco, La Libertad, Cajamarca, Piura, Ica y Arequipa y así seguimos numerando nuestra realidad donde el mercado negro empresarial en complicidad con funcionarios del estado pueden abastecer de repuestos e insumos que nadie quiere ver (mucho menos cortar) para un desarrollo ilegal que no paga impuestos, contamina, genera violencia, promueve la corrupción y no agrega valor a la economía. Basta ver como en Nazca existe una calle donde literalmente puedes abastecerte de dinamita, cianuro y geomembrana para poder hacer minería. Igual pasa en la entrada de la ciudad de Huamachuco con una red de proveedores para la minería informal que nadie quiere mirar y así cientos de realidades perversas como el inusual movimiento de repuestos en el Cusco que claramente abastece la minería ilegal que no queremos ver. El resultado es que la minería ilegal ha crecido 300% en los últimos 5 años mientras que la minería formal ha decrecido un 15% real en su producción al mercado y está fuertemente amenazada para destrabar sus proyectos mineros en cartera dormidos en espera de nuevas oportunidades.

5. En materia de propiedad debemos decir que durante años los términos de intercambio han sido esencialmente asimétricos. Asimétricos con el Estado pues la concesión es otorgada a valores absolutamente irrisorios en términos de 3 a 5 \$/Ha-año con lo cual el acceso a la concesión minera para el privado tiene un precio a todas luces irreal en relación al valor de mercado de dicha concesión (valor que inmediatamente activa y transa la compañía minera o el propietario de la concesión en ordenes de varios miles de dólares equivalentes por hectárea, correlacionándolo siempre en relación al valor de los activos minerales que se encuentren en la misma). La segunda asimetría se da en cuanto a la propiedad superficial la cual en el Perú es transada a un valor de mercado local principalmente como tierra agrícola o terreno eriazos o al valor referencial de la historia transaccional de tierras locales incorporando un pequeño plus para el propietario original. El resultado es un intercambio asimétrico donde el propietario superficial recibe migajas reales en comparación al verdadero valor de la tierra configurado por su estratégica posición geográfica frente al activo minero. En un primer momento el propietario original está aparentemente feliz y satisfecho con el intercambio, pero no es consciente que ha sido literalmente estafado por la enorme asimetría de información que prevalece. Su capacidad negociadora ha sido tradicionalmente limitada. En suma, esa es la historia de la adquisición de activos sobre la cual las industrias extractivas se han configurado mediante saltos de valor crecientes a medida que consolidan la propiedad, desarrollan la ingeniería, reducen su riesgo geológico e incrementan sus actividades de proyectos para convertir el activo en una mina que pueda producir metales para el mercado con el compromiso de pagar impuestos, regalías y que un 50% de su natural impuesto a la renta sea redistribuido a las regiones y comunidades cercanas mediante el denominado y mal utilizado Canon Minero.

6. En este nuevo contexto, (y dado el reciente caso de Las Bambas) el empresario minero debe reconocer a este 2019 una nueva realidad a la cual no ha estado acostumbrado y es que los términos de intercambio han cambiado y existe una

nueva simetría de configuraciones de valor frente al activo minero. Las comunidades se han empoderado y exigen valor de mercado frente a sus propiedades y la manera cómo va a transarlas en su beneficio. Esto es un cambio significativo en la manera de hacer negocios en el mercado minero local y por primera vez pone en valor el activo de la propiedad superficial por su estratégica ubicación geográfica en relación al valor de la mina.

7. A estas alturas debemos reconocer el auténtico fracaso del Estado y la amplia debilidad de sus instituciones y sus llamadas oficinas sociales u oficinas de dialogo burocráticas e ineficientes en un juego al cual claramente ha llegado tarde. Tarde porque se trata de un Estado ausente, que nunca estuvo, no llevo a las calles, no llevo con seguridad, no pudo proveer salud ni educación, no doto de agua, desagües ni energía y tiene al abandono a la inmensa población altoandina de cordillera (que es donde principalmente se desarrolla la actividad minera) ante una ausencia del Estado que además solo parece estar presente cuando se juegan los intereses de la empresa privada (sabemos que no es así pero es la clara impresión que da frente a la población y la frase clave es: la "percepción" es la única "realidad" en el campo). En ese contexto el Estado pretende ahora aparecer sea por la vía represiva (criminalizando a la parte más débil) o cambiando normativas (EIAs modificados a espaldas de los actores o con asimetrías de información enormes o elevando la categoría de las carreteras a nivel de vías nacionales para beneficio casi siempre de la empresa titular y del proyecto minero). Esto sin contar que la enorme masa de funcionarios públicos vinculados al contexto minero, ambiental, social y de conflictos que mantienen una interesantísima "puerta giratoria" donde al final de su trabajo publico terminan representando y gerenciando las empresas del privado con lo cual la confidencialidad y la independencia de partes queda rota desde el primer momento. En suma, el Estado no genera confianza, no es un intermediario válido, casi siempre es parte interesada y reduce su participación a procurar evitar o minimizar el impacto político de las consecuencias de la paralización minera bajo el manto del impacto económico que ello genera para todos los peruanos (lo cual al gobierno de turno en realidad le importa poco o nada por su naturaleza esencial y tristemente de acción reactiva casi exclusivamente coyuntural).

8. En el Perú existe una triste y notoria falta de respecto a las leyes y al estado de derecho donde se permiten ilegalidades claras como la toma de carreteras, la toma o destrucción de instalaciones, el secuestro de funcionarios y la paralización ilegal de actividades que se excusan en el problema social para legitimarse y frente a las cuales el Estado es absolutamente inefectivo dando como consecuencia una paralización e impacto económico que nos afecta a todos los ciudadanos por igual estemos o no en la zona de conflicto. Parece tierra de nadie y el Estado no tiene casi ninguna capacidad para reestablecer el orden y generar las condiciones que permitan resolver la situación conflictiva que origina el problema. Las pocas intervenciones del Estado han sido hasta ahora nefastas (basta ver lo sucedido en Conga, Bagua o Tia María y ahora en Las Bambas).

9. Respecto a las partes interesadas debemos reconocer la presencia de "moscas" que contaminan las legítimas aspiraciones de las comunidades y la mayoría de los propietarios superficiales (nos referimos principalmente a ONGs, grupos de abogados inescrupulosos, grupos pseudo-ambientalistas, dirigentes mercaderes, etc.). A estas "moscas" solo hay que reconocer el haber evidenciado nuestra desorganización como estado de derecho y una clara desventaja frente a nuestra ausencia local). El resultado es el desarrollo claro de auténticos intereses

económicos con fuerte financiamiento internacional esmerados en anular a toda costa la industria extractiva local o muy interesados en extraer ventajas económicas individuales y particulares de la negociación con la compañía minera bajo el argumento ambiental, cultural o social para procurar una aparente negociación legítima donde se pueda velar por los auténticos intereses de las comunidades y partes interesadas. A ello hay que sumar que las propias Comunidades en muchos casos adolecen de representatividad legítima en sus dirigencias, cuyos representantes no son necesariamente confiables para los miembros de la comunidad, son siempre itinerantes y cambiantes y cuentan con una frágil representatividad real que para lograr acuerdos requiere de grandes y masivas asambleas con miles de participantes o plenos de firmas y sellos para asegurar legitimidad de representación con lo cual en la práctica es casi imposible llegar a acuerdos seguros cuando la dirigencia es débil y la representatividad puede eventualmente ser absolutamente desconocida con una nueva dirigencia por lo que la seguridad jurídica del proceso se ve fuertemente cuestionada para todo efecto real.

10. Finalmente si tuviéramos que hacer un análisis metodológico del proceso tendríamos que empezar por especificar la naturaleza del procedimiento que permite establecer una conexión segura para resolver un conflicto social con las características que el proceso extractivo presenta. Esto significa lograr desarrollar ahora infraestructura procedimental que actualmente no existe. No existe porque los registros de propiedad son precarios, porque la tierra no siempre esta individualizada (recordemos que en muchos casos existe un conjunto de posesionarios legítimos a los cuales la comunidad ha asignado espacios sobre un terreno de su pertenencia y ello requiere una negociación múltiple en todos los casos), porque las designaciones de representantes o dirigentes comunales no siempre están inscritas en registros públicos formales, por la ausencia de representatividad real de algunos dirigentes, por la enorme asimetría de información respecto al valor del activo para todas las partes interesadas, por la precariedad y falta de sentido común de los funcionarios públicos, por la presencia repentina de un Estado ausente que actúa en represión cuando suceden los conflictos, por la presencia de "moscas" e intermediarios inmorales con intereses específicos sobre los proyectos y principalmente en general por la ausencia de protocolos estándar debidamente regulados que puedan proteger los intereses de las partes más débiles (similar a lo conocido en gobierno corporativo cuando se trata de proteger los intereses del accionista minoritario). Un nuevo reto por resolver que requiere una construcción interdisciplinaria para nuevo y equilibrado diseño que incluya el derecho real de las partes interesadas.

En síntesis, el conflicto extractivo en general y el conflicto minero peruano en particular se ha transformado con la presencia de un nuevo contexto que cambia la manera de hacer negocios en este modelo. Los términos de intercambio han cambiado, los costos son distintos y ahora se requiere hacer urgentemente nuevos números para incorporar estas nuevas variables a la ecuación de negocio. Esto supone el desarrollo de ideas creativas para asociar a las comunidades e incorporarlas directamente al conjunto de beneficios a nivel directivo, accionarial y de participación propietaria y/o societaria del modelo de negocio minero. Es hora de nivelar el terreno y pagar el precio que representa el nuevo modelo de negocio para encarnar una nueva industria extractiva hacia el futuro. Sin embargo, el tiempo es implacable y no espera. Los activos mineros no son para siempre (recuerden lo que paso con el salitre que fue reemplazado y prácticamente no tiene casi ningún uso, pasamos toda una guerra por su causa),

los activos de hoy pueden no serlo mañana y si nos pasamos en conflicto permanente entonces estos activos pueden no ser negocio para nadie. Se requiere internalizar asertivamente un cambio ahora. No hay duda que se trata de nuevos e interesantes tiempos de cambio, innovación y aprendizaje para todos los peruanos. [Lampadia](#)