

“Para Reducir la Conflictividad Minera”

Presentación de **Sebastiao Mendonca Ferreira**, autor del libro de **Lampadia** sobre la conflictividad minera, el 14 de marzo, 2017, en el Club de la Banca y Comercio.



Como Reducir la Conflictividad Minera

Sebastiao Mendonca Ferreira

Centro Wiñaq

El Perú tiene un potencial minero excepcional, sin embargo, ese potencial se encuentra amenazado por la conflictividad social. Los enfoques sobre la conflictividad minera que hoy predominan en el país no logran captar la naturaleza del problema ni menos dar soluciones efectivas y duraderas.

Miles de millones de dólares de ingresos nacionales y las aspiraciones de progreso de millones de personas dependen que la sociedad peruana alcance un mejor entendimiento de los factores y condiciones detrás de la conflictividad, y logre implementar un conjunto de estrategias que reduzcan la rentabilidad de los conflictos, eviten la impunidad en el uso de la violencia y premien el esfuerzo de creación de riqueza en las regiones mineras del país.

Para contribuir a ese objetivo, en el Centro Wiñaq, hemos estudiado la casuística peruana y latino americana de la conflictividad minera y revisado la literatura mundial dedicada a ella.

El libro que estamos presentando es el producto de una fructífera alianza con [Lampadia](#). Las versiones preliminares de los capítulos fueron publicadas por [Lampadia](#) a lo largo de 2016.

Quienes lean el libro podrán apreciar que sus ideas están marcadas por las expectativas de que un nuevo gobierno pudiera tomar acciones efectivas de superación de la conflictividad. Lo que sigue es una breve presentación del libro, realizada días después de su publicación por [Lampadia](#). En esta presentación expresamos algunas de ideas centrales del libro.

1-Introducción

Como Reducir la Conflictividad en la Minería



Diseño propio en base a una foto de El Comercio

Orígenes y Caminos posibles

La conflictividad social es un problema complejo. Sus causas son muy distintas de las justificativas vertidas por sus promotores, y no se encuentran en sus discursos políticos. Para entenderlas necesitamos ir más allá de esos discursos y buscar las condiciones económicas, políticas e institucionales que llevan a que grupos de la población local, aventureros políticos, ONGs y partidos radicales, y sectores intelectuales dediquen tiempo y energía en promover el conflicto. En el libro “Para Reducir la Conflictividad Minera” exponemos estas ideas y las estrategias para su implementación. Este es un trabajo inicial que requiere, un mayor desarrollo. Nuestra intención es persistir en ese esfuerzo buscando contribuir en forma efectiva a realización del potencial minero del Perú.

2-Bloqueo de Motor de Desarrollo

• Proyectos paralizados:

• Proyectos bajo ataque:

- Tambogrande
- Rio Blanco
- Quilish
- Conga
- Bear Creek



- Tía María
- Las Bambas
- Constancia
- Otros.



**Los conflictos están bloqueando
el principal motor del desarrollo del país.**

A pesar del gran potencial minero del Perú, varios de los grandes proyectos mineros han sido bloqueados, y varios otros están bajo amenaza. Son decenas de miles de millones de dólares que, en vez de venir al Perú, migran a otros países y cientos de miles de puestos de trabajo que se pierden por ese clima hostil a la minería.

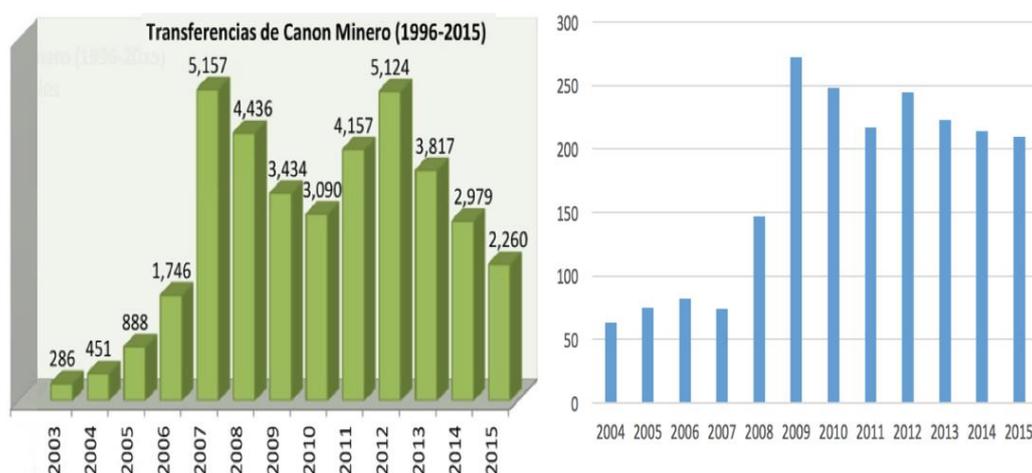
Proyectos de alta tecnología que podrían operar como vectores de desarrollo tecnológico del país son impedidos de realizarse, u operan bajo constante amenaza de conflicto y uso de violencia.

Regiones enteras, como Cajamarca, que podrían estar progresando, quedan perdidas en el pasado y en la pobreza, y otras como Apurímac, puede ver su aspiración histórica de salir de la pobreza anuladas por la conflictividad.

3-El Canon y los conflictos mineros

El Canon y los Conflictos

Los 40 mil millones de Soles del Canon Minero no han servido para reducir la conflictividad

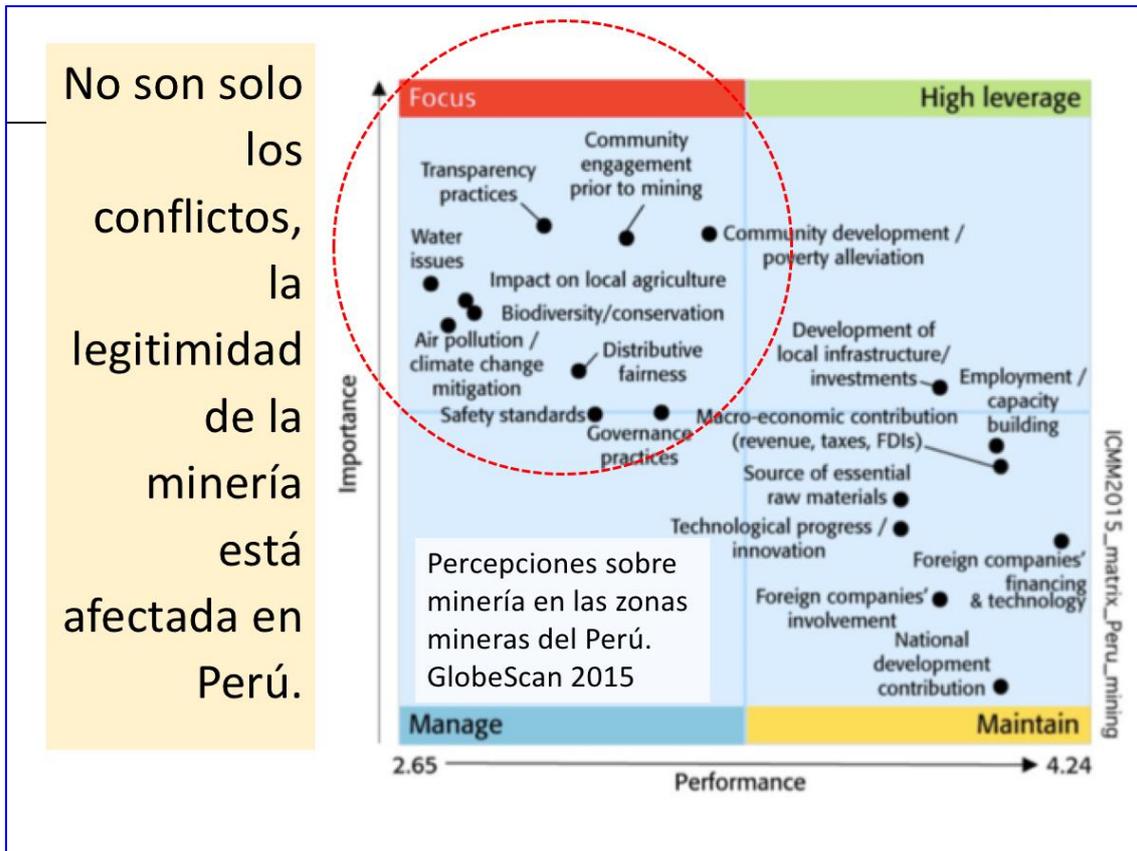


Creado con la idea de transferir a las regiones un parte de la riqueza creada por la minería, el Canon Minero no ha tenido ningún impacto en la reducción de la conflictividad. Las dos gráficas son casi idénticas evidenciando que la conflictividad ha crecido a la par con el crecimiento del Canon aportado por la minería.

La transferencia de una cantidad gigantesca de recursos a los gobiernos locales y regionales no ha servido para que las poblaciones perciban los beneficios de la minería.

En muchos casos, como en Cajamarca, los políticos locales han utilizado los recursos del canon minero para financiar campañas en contra de la minería, la actividad económica que los había generado. Las fuerzas regionales pro-desarrollo no han logrado que el canon sea útil para generar una alianza social amplia que financie el desarrollo con los recursos del canon minero.

4-El daño a la legitimidad



Los daños producidos por la conflictividad no se reducen a las pérdidas económicas y sociales, afectan también la legitimidad de la actividad minera. El 2015, el Concejo Internacional de Minería y Metales (ICMM, en inglés) ha realizado una encuesta a nivel nacional y en las regiones mineras sobre dicha actividad. Los resultados son chocantes. En los temas importantes para la población como agua, equidad, desarrollo de las comunidades, agricultura, biodiversidad, contaminación, y transparencia, entre otros, las percepciones de la población en las zonas mineras son negativas.

Es muy difícil para una empresa minera justificar su presencia si la población ya tiene esas opiniones.

Sin legitimidad social ninguna institución o empresa logra estabilidad en el largo plazo

5- Los conflictos siguen, a pesar de los cambios

LAMPADIA
ANTORCHA INFORMATIVA



Las Empresas Mineras han hecho cambios para mejor, pero...

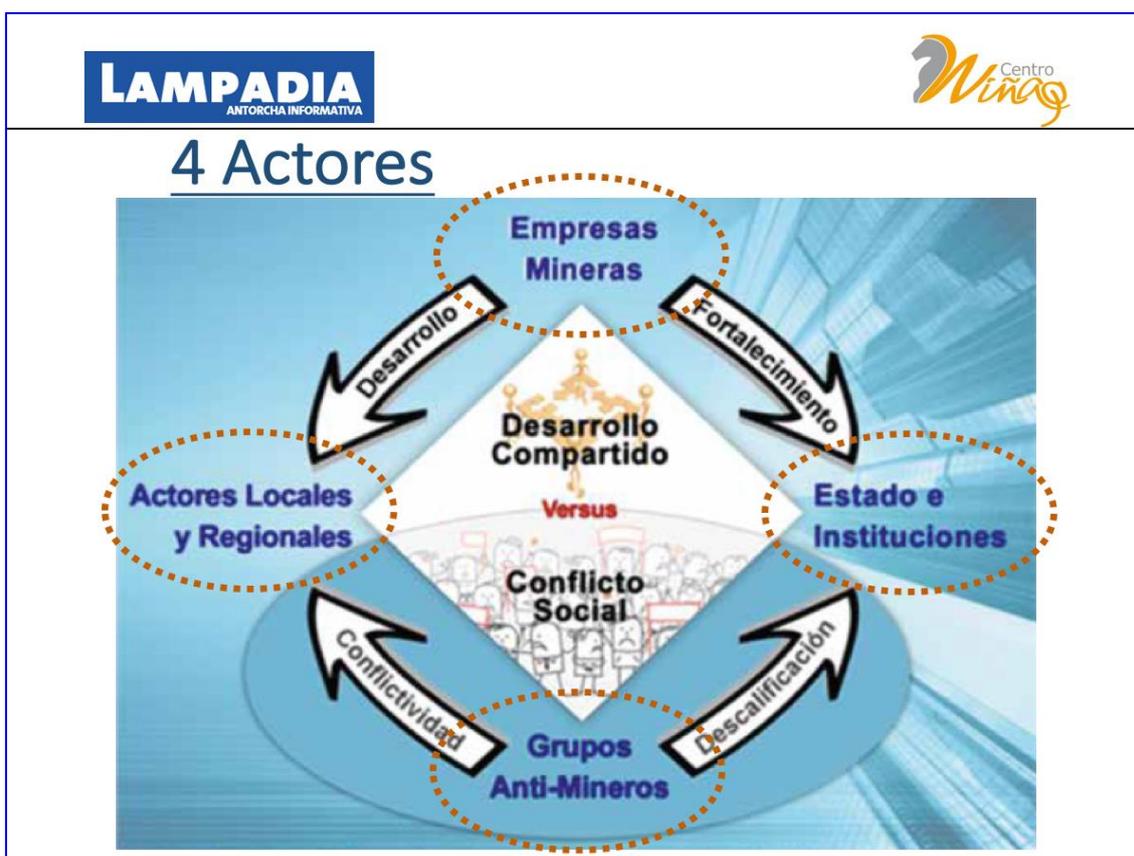
Los conflictos siguen
bloqueando
el desarrollo
del país.

¿Por
qué?

En los últimos años, las empresas mineras han llevado a cabo importantes cambios, mejorando sus prácticas ambientales, aprobando ISO 14.000, han implementado políticas de responsabilidad social, han invertido muchos millones en obras y proyectos de desarrollo local, y han implementado áreas de relaciones comunitarias. Sin embargo, los conflictos siguen. Si los mejoramientos realizados por las empresas no han sido suficientes para reducir la conflictividad, la pregunta que surge es: ¿Por qué los cambios no han funcionado como se esperaba? ¿Qué otros factores, distintos del accionar de las empresas, están detrás de la conflictividad social?

Si descartamos la falta de recursos de las empresas como factor explicativo, nos vemos obligados a considerar que los enfoques predominantes han sido insuficientes para entender y responder a la conflictividad.

6- Los 4 actores de la conflictividad



El esquema tradicional de tres actores (comunidades, empresas y Estado) son insuficientes para explicar la conflictividad minera. El esquema completo considera cuatro grupos de actores: (1) Los actores locales y regionales, que incluyen a las comunidades, pero que también incluyen a los sectores medios, los medios, el marco institucional y político regional. (2) las empresas mineras, (3) El Estado y las instituciones ligadas a la minería, y (4) los grupos anti-mineros, que buscan pasar como invisibles.

Llamamos anti-mineros a aquellos grupos y actores que, por razones de ideología, o de interés político o económico, predicán en contra de la minería o se dedican a promover la conflictividad minera. Ellos buscan presentarse como mediadores, pero en realidad tienen objetivos y agendas propias. En el caso de Perú, ellos están liderados por ONG post-extractivistas (GRUFIDES, CooperAcción, etc.), organizaciones sociales radicalizadas (CONACAMI, Red Muqui, etc.) y partidos políticos marxistas (DD-MAS) y post-modernos (miembros del FA y ex-aliados).

El predominio de la conflictividad social o del desarrollo compartido en una región va depender de cual coalición social predomina. Si predomina la polarización promovida por los anti-mineros (población versus minería) lo que resulta es un ambiente de hostilidad que impide la minería y lleva la economía local o regional hacia el estancamiento. Si las fuerzas pro-desarrollo logran agruparse y aislar a los anti-mineros la minería puede desarrollarse y crear un ciclo virtuoso de crecimiento económico y social regional.

Los actores locales son mucho más complejos que en el esquema de tres actores, pues además de las comunidades rurales de los entornos mineros, ellos incluyen a los sectores urbanos (informales, empresarios locales, profesionales, empleados públicos, profesores, comerciantes, etc.), a los medios de comunicación y periodistas, a los grupos políticos locales (frentes de defensa, grupos de izquierda, etc.), a las instituciones públicas y sus autoridades (alcaldes, gobernadores, etc.), a las universidades y a las organizaciones de la sociedad civil (colegios profesionales, instituciones religiosas, ONG, etc.). Es imposible captar las dinámicas de la conflictividad social sin entender los roles que juegan esos sectores medios en las disputas económicas y políticas que se desencadenan en un conflicto minero. Los activistas políticos, líderes y autoridades locales y medios de comunicación juegan un papel crítico para escalar los conflictos (micro, local, regional, etc.). Son ellos quienes ganan a la opinión pública local y generan la polarización social población versus minería. Son ellos también quienes pueden contribuir en forma decisiva a la creación de una alianza pro-desarrollo compartido.

Las instituciones públicas pueden jugar un rol estructurador de la vida social local o pueden contribuir a la creación de un clima de anomia que favorece la conflictividad. En la situación presente, la baja credibilidad de las instituciones públicas juega en contra de la minería.

7- La economía dual



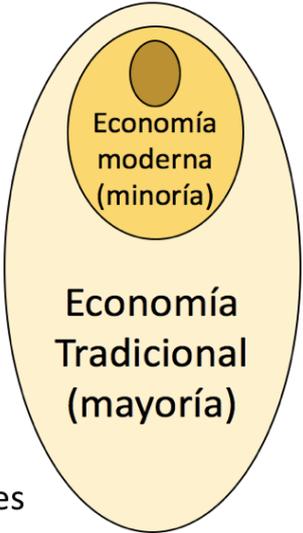


Con la llegada de la Minería Surge una Economía Dual

Un sector moderno, ligado a la minería, con alta productividad.

Un sector tradicional, preexistente en la zona, con baja productividad.

Salario promedio del minero es decenas de veces mayor que el Ingreso del trabajador rural.



Las actividades mineras se desarrollan, por lo general, en zonas rurales alto-andinas con economías tradicionales de muy baja productividad, donde el ingreso per cápita

fluctúa en torno a US\$ 1,000, en la línea de pobreza. Al llegar la minería, se rompe el estancamiento tradicional y se genera un polo de economía moderna de muy alta productividad. En el entorno económico de la minería surge un polo moderno en donde la productividad y los ingresos son mucho más altos a los pre-existentes en la zona. Esa economía dual, con sectores modernos y tradicionales, provoca un proceso de diferenciación social en las zonas mineras. Las rutas de capitalización y de ascenso social de las familias locales pasan a depender de su ubicación en esa economía dual. Con el tiempo los sectores modernos se expanden, pero la expansión puede tardar décadas.

8- Algunos se benefician mucho

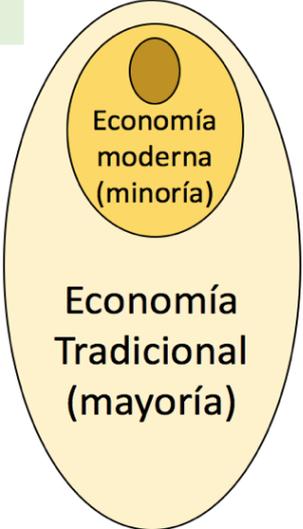




Algunos se benefician mucho

Empresarios urbanos
y rurales ligados a la
minería

Poblaciones y distritos
del área de influencia
directa (AID)



Para las empresas que prestan servicios a la minería y las empresas comunales el cambio es radical, de repente surge un mercado local de alta rentabilidad que les abre rutas aceleradas de capitalización. Además, los empleados locales de las empresas mineras cambian sus ingresos en forma repentina y saltan uno o dos grados en la escala social, de ser pobres o clase media baja pasan a ser clase media alta o alta. Las poblaciones del área de influencia directa de los proyectos reciben muchos beneficios: carreteras, escuelas, reservorios, hospitales, etc. Se vuelven además beneficiarios de millonarios fondos de desarrollo, creados por las empresas mineras.

Los gobiernos locales de los distritos y provincias mineras reciben 35% del canon minero (S/.14 mil millones), provocando grandes incrementos en los ingresos locales.

9- La mayoría se beneficia menos



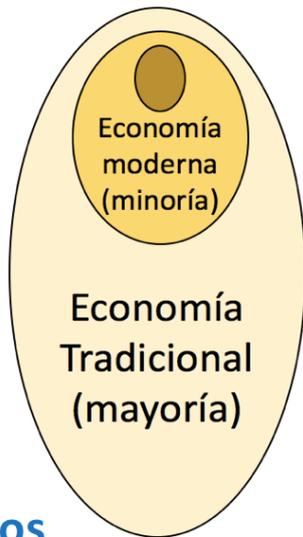


La mayoría se beneficia menos

Poblaciones y Distritos fuera del área de influencia directa (AID)

Los sectores urbanos no ligados a la economía minera

Se sienten frustrados y discriminados



La gran mayoría de la población que se queda en la economía tradicional también se beneficia con la minería, por el crecimiento de los mercados urbanos, por el mejoramiento de la infraestructura vial, por las nuevas oportunidades de empleo en los centros urbanos, etc. Los estudios de Richard Webb ilustran bien esos fenómenos. Sin embargo, ese progreso es cualitativamente menor al que ocurre en los sectores ligados a la economía moderna.

Las poblaciones fuera del área de influencia directa ven como sus vecinos se benefician de obras y recursos por el simple hecho de estar cerca de las operaciones mineras, mientras que ellos no.

Para los empleados públicos la pérdida de status social relativo es aún más notorio. Un operador de maquinaria, con nivel técnico, pasa a ganar mucho más que un profesor universitario. En algunos, ello genera frustración y sentimientos de revuelta.

10-Sentimientos detrás de la conflictividad



Sentimientos detrás de la conflictividad:

Temores/frustraciones:

Los que están fuera de la economía moderna y de las áreas de Influencia directa (AID) de la mina .

Expectativas:

- Aventureros políticos y Emprendedores destructivos,

Antagonismo:

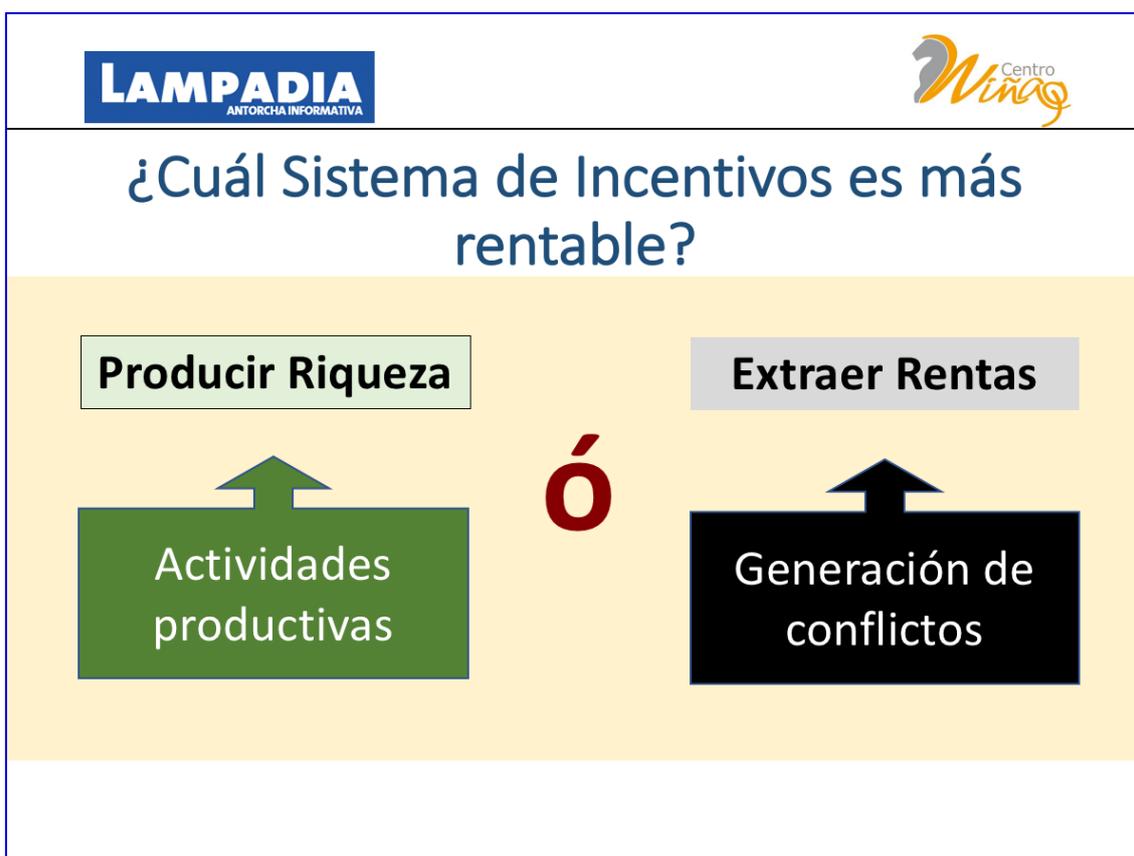
- ONGs anti-minería y grupos anti-sistema.

Hay tres sentimientos detrás de la conflictividad social: (a) una mezcla de temor y frustración de los sectores que están fuera de la economía moderna y fuera de las áreas de influencia directa de los proyectos; (b) las expectativas de maximizar sus beneficios de parte de aventureros políticos, principalmente de izquierda, y de los emprendedores destructivos (ver trabajos de William Baumol), y (c) el antagonismo ideológico de los grupos anti-sistema.

El incremento de esos temores y frustraciones es fundamental para que los conflictos mineros escalen localmente. Los rumores sobre el agua y su contaminación es uno de los recursos más utilizados por los promotores de conflictos.

Los emprendedores destructivos, como en Las Bambas, juegan un papel crítico en generar y organizar los conflictos, justificado como si fueran problemas ambientales.

11- El sistema de incentivos



La economía nos ha enseñado que los humanos respondemos a incentivos, y si queremos entender la conflictividad es indispensable estar claros acerca de los sistemas de incentivos predominantes en las regiones mineras. ¿Qué es más rentable, dedicarse a las actividades productivas, o a la generación de conflictos? En el Perú, lamentablemente, la generación de conflictos es una de las modalidades más efectivas para ascender política y económicamente.

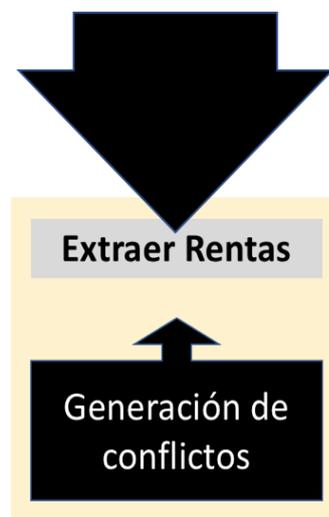
Profesores y párrocos, sin méritos ni destakes, han llegado a gobernar ciudades, provincias y regiones y se han vuelto miembros del Congreso, promoviendo conflictos. Algunos hasta sueñan con llegar a presidentes.

Mientras la generación de conflictos sea más rentable que la producción de riqueza, será difícil que logremos que los conflictos se reduzcan. Hay que inclinar la balanza hacia la producción de riqueza.

12- Para reducir la extracción de rentas

Para reducir la extracción de rentas:

- 1. Reducir las ganancias del conflicto.**
- 2. Aumentar los costos del conflicto.**
- 3. Mejorar el acceso a mercados y servicios.**



Para reducir la extracción de riqueza hay que bajar la rentabilidad y aumentar los costos de los conflictos. Para bajar su rentabilidad, hay que asumir un enfoque preventivo, evitando que ocurran, y si ocurren, evitando que usen la violencia. Respecto a la violencia es aún más importante tener un enfoque preventivo, pues es a través de la violencia que los conflictos escalan. Para aumentar los costos de los conflictos lo más importante es evitar la impunidad en el uso de la violencia. Es decir, quienes usen la violencia deben pagar las consecuencias legales. Sin poder usar la violencia, todo se hace más difícil para los anti-mineros, y ellos lo saben.

Para inclinar el sistema de incentivos hacia la producción de riqueza es necesario, mejorar para los productores locales el acceso al mercado y dar señales a la población de que el progreso es posible.

13- Mejorar la ruta de progreso



Sin conflictividad, Le va mejor al 95% de la población

Con el dinamismo económico y los recursos generados por la minería es posible aumentar la rentabilidad de las actividades productivas y beneficiar la mayoría de la población.

- **Inversión efectiva del canon.**
- Infraestructura vial y productiva.
- Acceso a la educación y salud.
- Instituciones Públicas efectivas.

**Producir
Riqueza**

Actividades
productivas
conectadas con
el mercado

La minería tiene una gran ventaja sobre los anti-mineros: con la minería el progreso es posible. Con el dinamismo económico y los recursos generados por la minería, la población de las regiones mineras puede ingresar en la modernidad. El problema es que los recursos hoy disponibles son mal utilizados. Esto debe terminar. El canon minero y los recursos públicos deben servir para mejorar el acceso de los productores a los mercados y de la población a los servicios.

La población de las zonas mineras necesita poder visualizar como puede alcanzar sus aspiraciones con el emprendedorismo productivo y el trabajo.

La población necesita creer que, en el actual marco institucional el progreso es posible. Esta confianza en la economía de mercado es una condición necesaria para que los conflictos sociales se reduzcan. Esa confianza en el mercado tiene que ser masificada.

14-La promoción de conflictos



¿Cómo los anti-mineros promueven los conflictos?

1. **Narrativa hostil** a la minería
2. **Costos políticos** a los gobernantes
3. **Costos de reputación y riesgos** a las empresas
4. **Escalamiento de los conflictos:**
Micro, local, regional, nacional e internacional.
5. **Cambiar las leyes e instituciones** (impunidad).
6. **Forman activistas y líderes** locales.

La conflictividad minera se sustenta en temores y ambiciones. Los grupos promotores de la conflictividad son expertos en manipular esas dos facetas del sentimiento público. A lo largo de años, ellos han desarrollado una narrativa en donde ellos aparecen como defensores de la población y del ambiente (hasta le dicen ambientalistas) y las empresas mineras son presentadas como los malos de la película. Escalando los conflictos ellos buscan generar costos políticos a los gobernantes y costos de reputación y riesgos a las empresas.

Incidan sobre el marco institucional y legal para facilitar la expansión de los conflictos y aumentar la impunidad en el uso de la violencia.

La formación de activistas y líderes locales es una de sus prioridades, y parte de sus rutinas diarias.

15-Las responsabilidades del Estado



Responsabilidades del Estado

- 1. Garantizar el Imperio de la ley**
- 2. Viabilizar alianzas para el desarrollo regional**
- 3. Viabilizar el acceso a los bienes y servicios públicos.**
- 4. Integrar las economías regionales (<dualidad).**
- 5. Fortalecer la legitimidad de las instituciones (ANA, ENACE, MEM, MINAM, etc.)**

El principal responsable de la reducción de la conflictividad minera es el Estado y las instituciones relacionadas al sector. Además de la gestión del presupuesto público, el Estado es quien define las reglas del juego que hacen la conflictividad minera más o menos rentable para sus promotores. Si en el corto plazo el Estado pudiera cumplir con solo dos de sus responsabilidades, las dos que deberían ser priorizadas serían: garantizar el imperio de la ley en las zonas mineras, y fortalecer la legitimidad de las instituciones relacionadas al sector. Es el imperio de la ley y la legitimidad de las instituciones los cambios que tendrían impacto inmediato sobre la conflictividad.

La promoción de alianzas regionales pro-desarrollo sería la siguiente prioridad, pues haría posibles que los actores políticos se realineen, cambiando gradualmente la correlación de fuerzas.

16- Los roles de los gremios empresariales



Roles de los gremios empresariales

1. **Proteger la legitimidad** de la minería.
2. **Vigilar e incidir** sobre las políticas públicas.
3. **Desbaratar rumores y falacias** (estudios).
4. **Brindar conocimientos** a líderes y periodistas.
5. **Intercambio de experiencias** (aprendizaje).

Las empresas tienen una gran responsabilidad en su legitimidad local, pero son los gremios los llamados a defender la legitimidad de los sectores, como la minería, ante la opinión pública nacional. Son los gremios los responsables de dar respuesta a la encuesta de ICMC, antes citada. Son los gremios los responsables de incidir sobre las políticas públicas, y el marco legal e institucional. Son los gremios los responsables del desarrollo de los recursos cognitivos del sector minero, realizando estudios que posibilitan desbaratar rumores y falacias, y aportar conocimientos sólidos a los líderes de opinión.

En todos esos campos, los antimineros tienen conocida ventaja y recursos invertidos en forma sistemática. En el campo del intercambio de experiencias las empresas pueden acortar las curvas de aprendizaje si los gremios asumen prácticas ya validadas globalmente.

17-Criterios para las empresas



Criterios para las Empresas

- 1. La legitimidad social es un activo estratégico.**
- 2. Las creencias influyen las percepciones sociales.**
- 3. Los rumores no deben predominar sobre los hechos.**
- 4. El flujo diario de símbolos y mensajes es lo decisivo.**
- 5. Alinear a todos los gerentes con la gestión social.**

Sin legitimidad social no hay sostenibilidad, las empresas mineras necesitan estar atentas a la manera como las sociedades locales las perciben y juzgan sus acciones y sus valores. Si su reputación es destruida, las empresas se vuelven vulnerables a las campañas de rumores.

La reputación de la empresa se juega en el flujo diario de símbolos y mensajes en los medios y redes sociales. Es a ese flujo que se requiere responder también con símbolos y mensajes diarios. Las campañas mediáticas no sustituyen esa indispensable tarea.

La reputación se juega en el marco de las creencias locales. Las empresas necesitan conocerlas y hablar a la sociedad local en ese lenguaje.

Los rumores pueden hacer mucho daño, no deben quedar sin respuesta, lo más oportuna posible.

Los objetivos de la gestión social mandan sobre los objetivos operativos de corto plazo, solo así habrá largo plazo.

18- El desarrollo Compartido es Posible



El Desarrollo Compartido es posible, Si superamos la conflictividad.



Muchas Gracias
Sebastiao Mendonca Ferreira
Centro Wiñaq

sebastiaomf@centrowinaq.com

www.facebook.com/centrowinaq/

Twitter: @centro_winaq

La conflictividad puede bloquear el desarrollo minero, si la sociedad peruana no cambia la forma de entenderla y de superarla. Para superarla es necesario conocer y enfrentar a los intereses ideológicos, políticos y económicos que la alimentan, y las condiciones legales e institucionales que la viabilizan. Se necesitan respuestas efectivas bajo las condiciones vigentes, y al mismo tiempo avanzar en la construcción de los Mecanismos de Cambio, expuestos en el libro.

Sería una tragedia social si el Perú se ve impedido de aprovechar su potencial minero por el predominio de ideas mezquinas y dinámicas sociales del pasado.

Hoy, ya hay suficientes experiencias, exitosas o no, que pueden ser aprendidas para clarificar el camino hacia el futuro. Para avanzar en ese camino se necesita tener visión, y poner en marcha acciones coherentes.