

A large crowd of people is gathered in a dry, open landscape. In the background, a volcano is visible with smoke rising from it. The crowd is diverse in age and appearance, with many wearing hats and carrying backpacks. Some people are holding flags, including the Peruvian national flag. The scene suggests a significant public event or protest.

Helping the goose that laid golden eggs: dealing with mismanagement around mining in Peru

Harumi Hasegawa y Fernando Mundaca

*** Las opiniones expresadas en este estudio corresponden a los autores y no deben ser atribuidas al BCRP.**

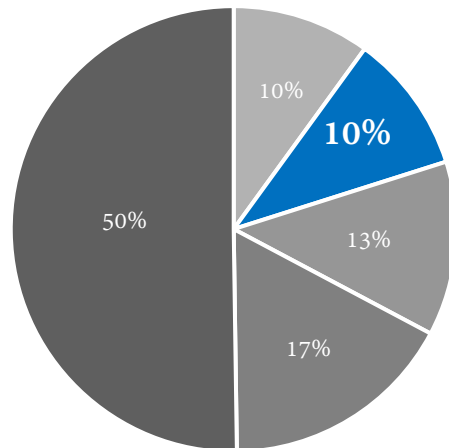
Índice

1. Introducción
2. La industria minera peruana
3. El problema
4. Revisión de literatura
5. Metodología empírica
6. Entendiendo los conflictos
7. Recomendaciones de política

INTRODUCCIÓN

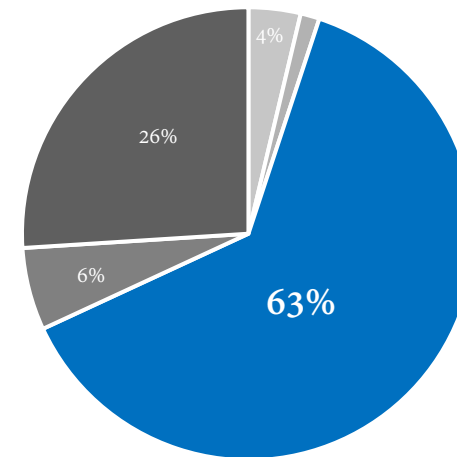
La industria minera ha sido clave para el desarrollo económico del país

2021: PBI por sectores
(Porcentaje)



■ Commerce ■ Mining ■ Manufacture ■ Others ■ Services

2021: Exportaciones
(Porcentaje)



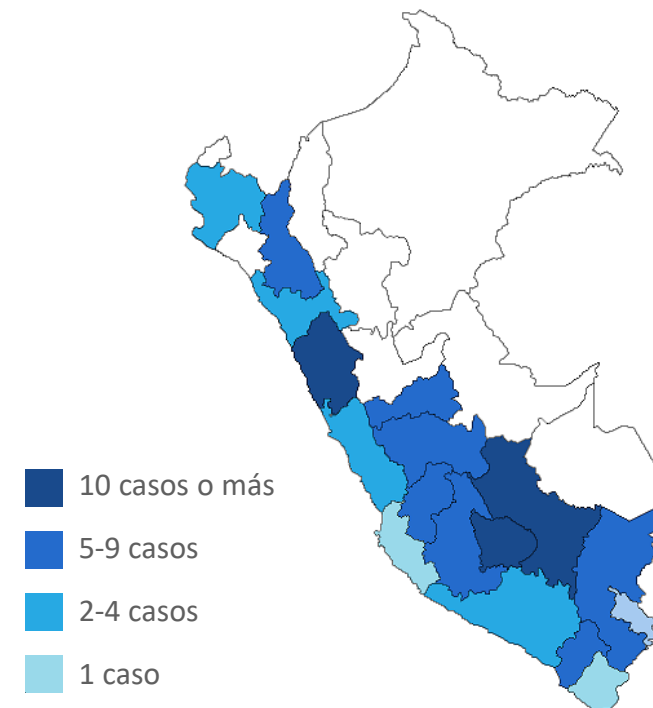
■ Fishing ■ Agricultural ■ Mining ■ Oil and gas ■ Non-traditional

A pesar de este desarrollo económico, los conflictos sociales alrededor de la minería siguen siendo uno de los retos más grandes para el gobierno del Perú. Los conflictos se incrementaron desde la primera década de los 2000 y se han mantenido en ese nivel.

Número total de conflictos sociales

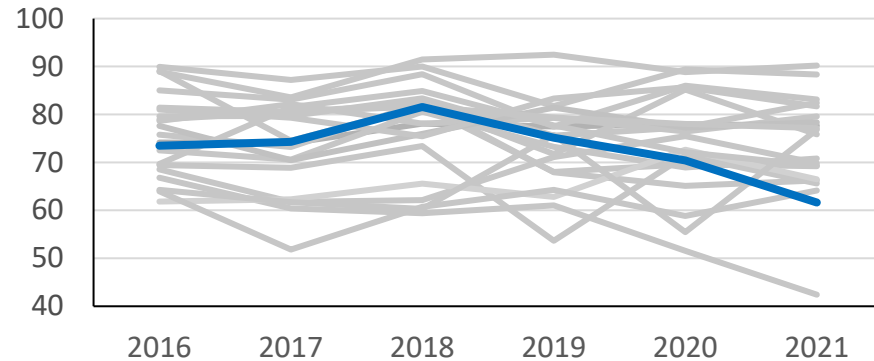


Número de conflictos sociales por región

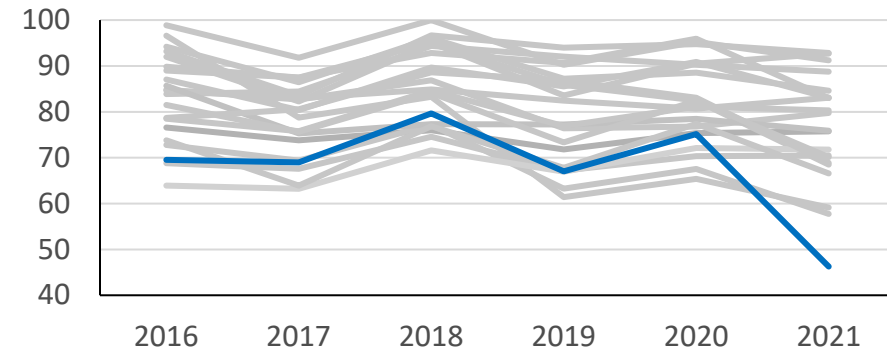


Esto ha llevado a una pérdida de competitividad respecto a otros países mineros. Esta pérdida de competitividad se ha dado principalmente en la percepción de políticas públicas respecto a la minería.

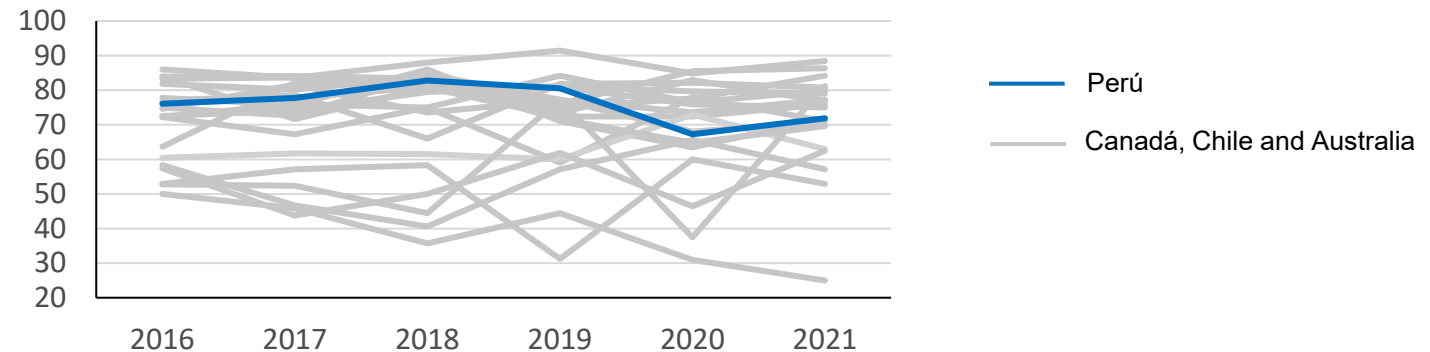
Índice de competitividad



Índice de percepción de políticas



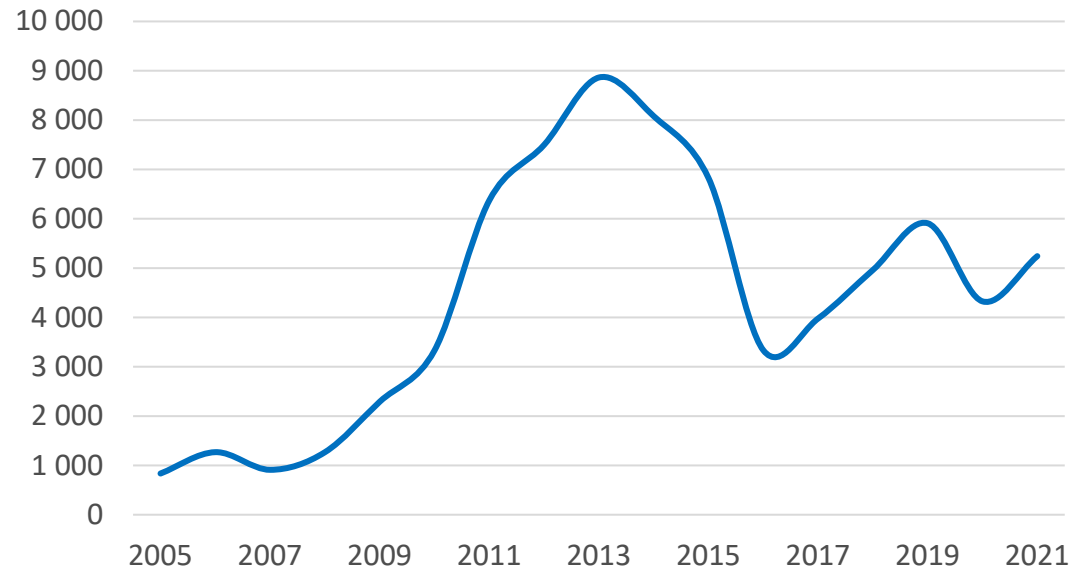
Índice de potencial minero



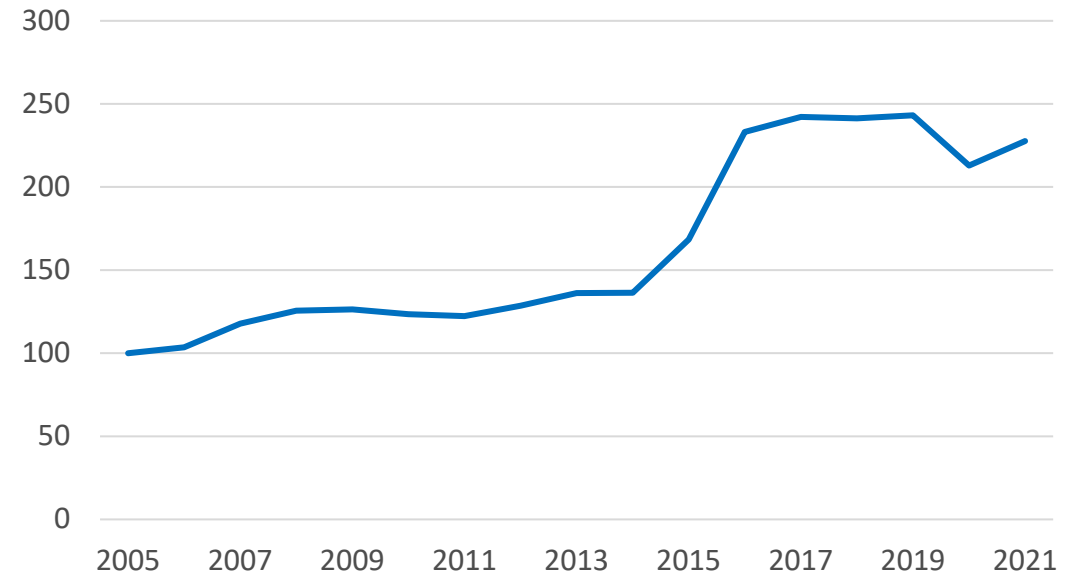
LA INDUSTRIA MINERA EN EL PERÚ

La inversión minera, que incluye las fases de exploración, construcción y operación, creció de 2007 y alcanzó su pico en 2013, explicada principalmente por el alto precio de los commodities. Esto llevó al crecimiento de la producción minera, especialmente de cobre.

Inversión minera
(Millones de dólares)

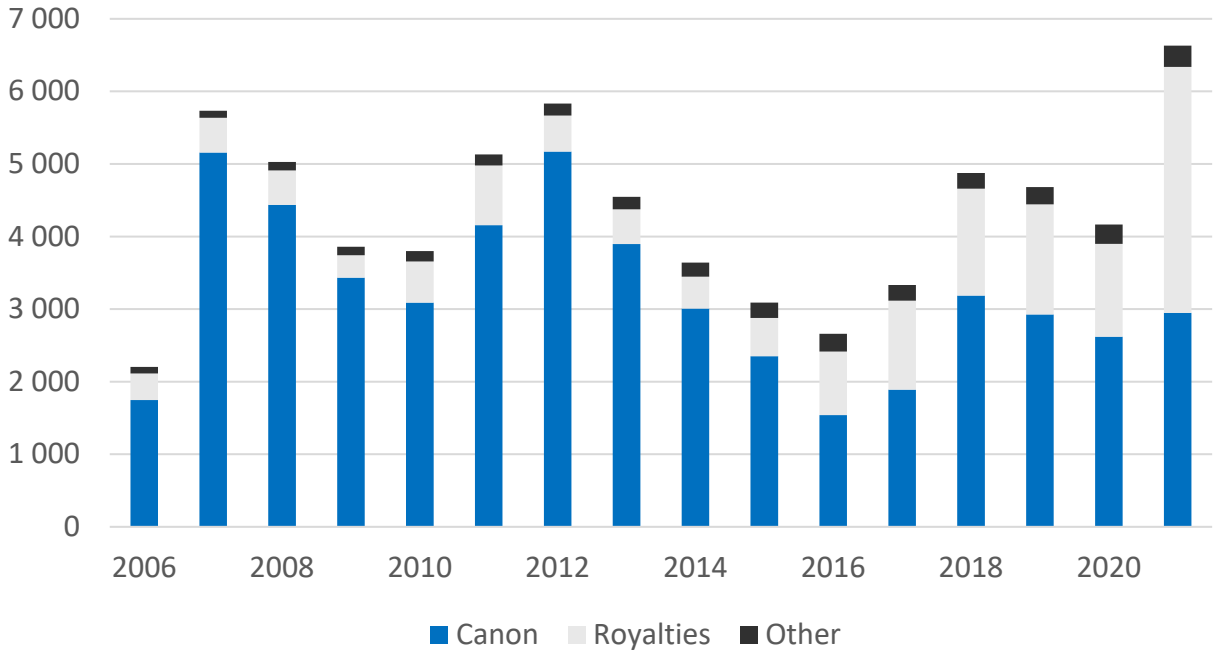


Producción de cobre
(Índice 2005=100)



Una vez que las empresas mineras comienzan a generar utilidades, contribuyen al fisco con canon y regalías, parte del cual es administrado por gobiernos locales y regionales.

Transferencias de canon y regalías a las regiones (Millones de soles)



Fuente: Ministerio de Energía y Minas

EL PROBLEMA

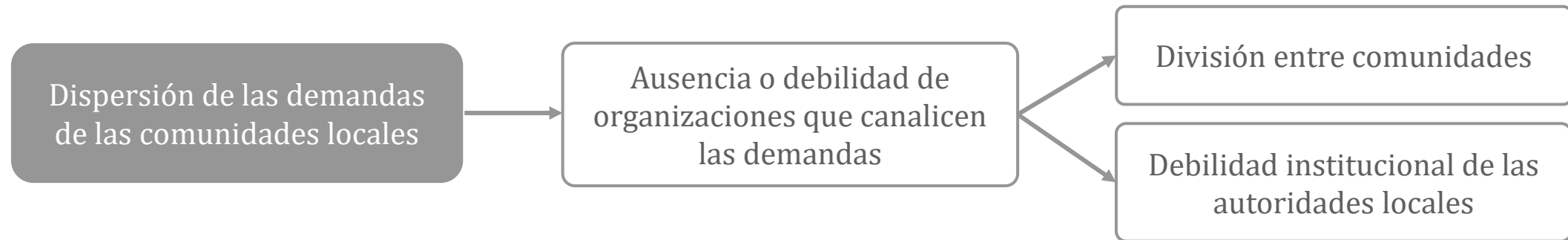
En este documento se plantea que uno de los principales problemas a resolver es **la mala administración de los conflictos sociales alrededor de la minería.**

Donde se define:

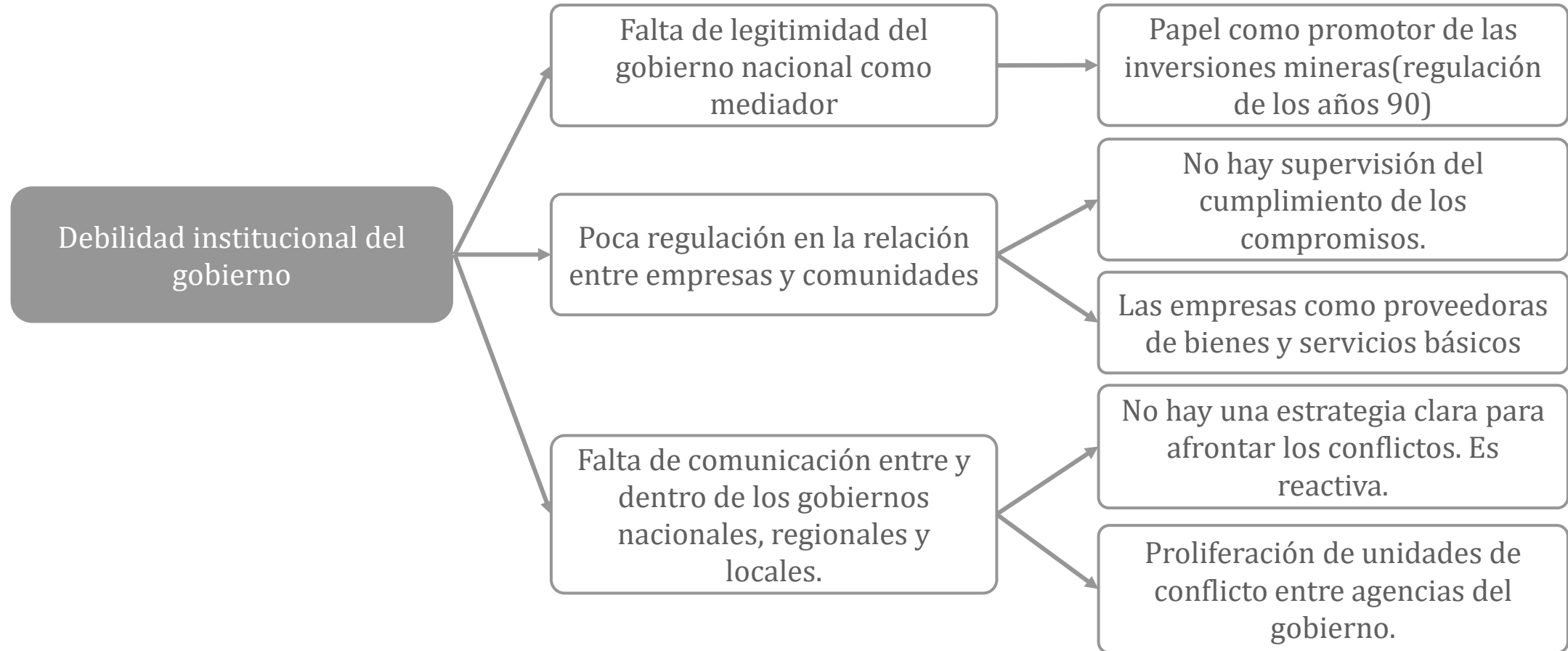
- Administración: como la capacidad para resolver conflictos.
- Conflictos sociales: proceso complejo en el que la sociedad, el gobierno y las empresas perciben objetivos, intereses, valores o necesidades como contradictorios que pueden derivar en violencia (Defensoría del Pueblo).

REVISIÓN DE LITERATURA

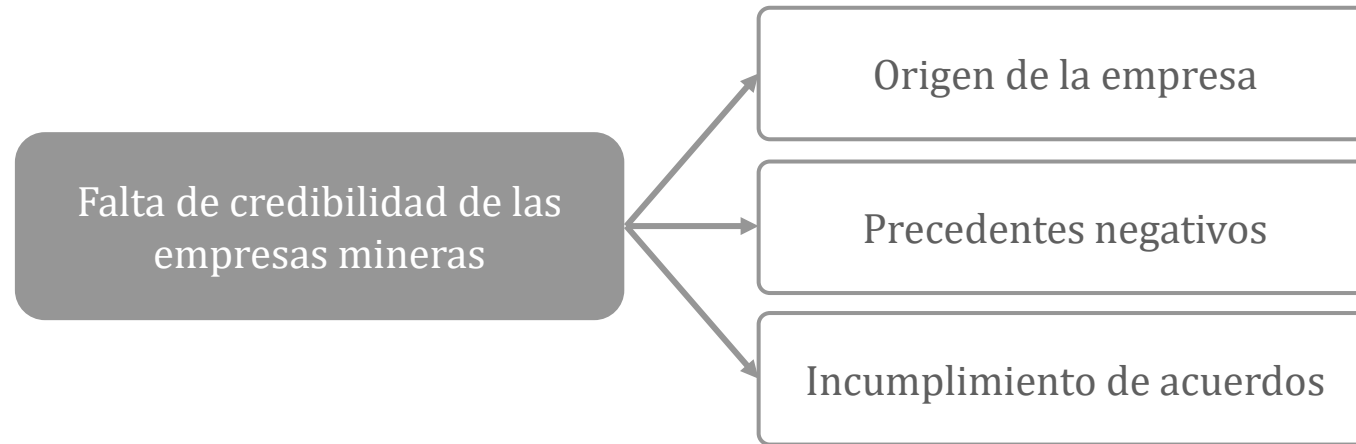
¿Por qué se dan los conflictos sociales?



¿Por qué se dan los conflictos sociales?



¿Por qué se dan los conflictos sociales?



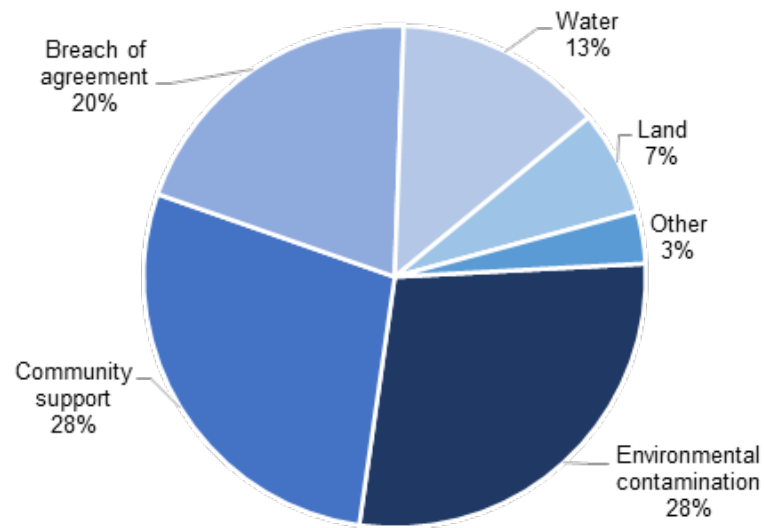
METODOLOGÍA EMPÍRICA

Datos

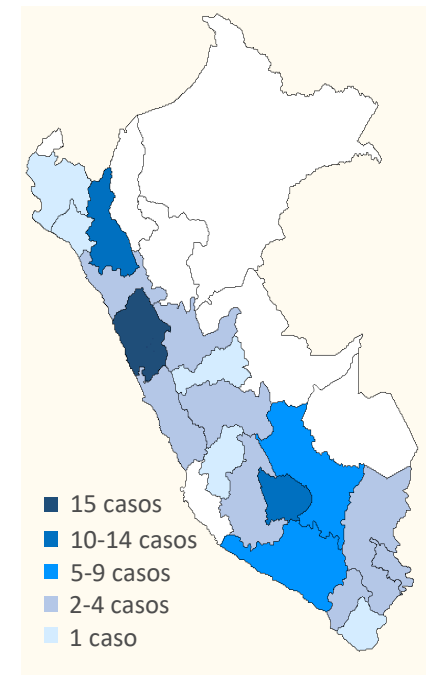
- Se usan los **reportes de la Defensoría del Pueblo**, los cuales monitorean mensualmente los conflictos sociales activos y latentes.
- Estos reportes incluyen la siguiente información:
 - Descripción del caso
 - Ubicación del conflicto
 - Actores involucrados en el conflicto
 - Si hay diálogo
 - Detalles sobre los eventos de cada mes (reuniones, qué se discutió, quiénes participaron, etc.)
- El estudio se enfoca en los 76 conflictos activos entre 2016 y 2017.

Los casos son mayoritariamente de problemas ambientales y de falta de apoyo a las comunidades. Asimismo, los casos se concentran en cinco regiones: Ancash, Cajamarca, Apurímac, Arequipa y Cusco. Casi el 40% de los casos se concentran en ocho empresas mineras: Antamina (10), Buenaventura (6), Hudbay (6), Barrick Misquichilca (4) y Southern Copper Corporation (4).

Número de conflictos sociales por motivo
(2016, 2017)



Número de conflictos sociales por región
(2016, 2017)



Marco conceptual

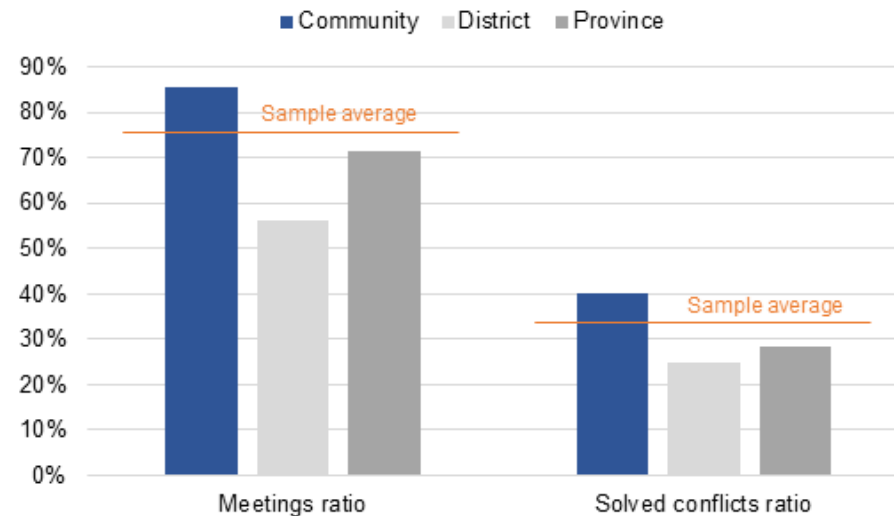
- **Seguimiento de procesos:** identificar casos con patrones similares
 - Comprender qué factores explican estos patrones (actores, entornos, temas, región, etc.)
- **¿En qué patrones nos enfocamos?** Se trata de identificar las distintas dinámicas dentro de los conflictos
 - ¿Por qué los actores comienzan o dejan el dialogo?
 - ¿Bajo qué circunstancias un conflicto se vuelve latente?
 - ¿Qué factores llevan a que un conflicto se solucione?
- **Dos fases de análisis:**
 - Fase 1: Identificación de dinámicas/patrones
 - Fase 2: Construir líneas de tiempo y entender los cambios en el estado de los conflictos.

ETENDIENDO LOS CONFLICTOS

Patrones identificados

1. Las demandas agregadas reducen la probabilidad de resolver un conflicto. A nivel de comunidad, la tasa de reuniones está por encima de la media, así como la tasa de resolución (por encima de distrito y provincia). Esto puede explicarse por el costo de coordinación cuando aumenta el número de personas involucradas y por un tema de timing.

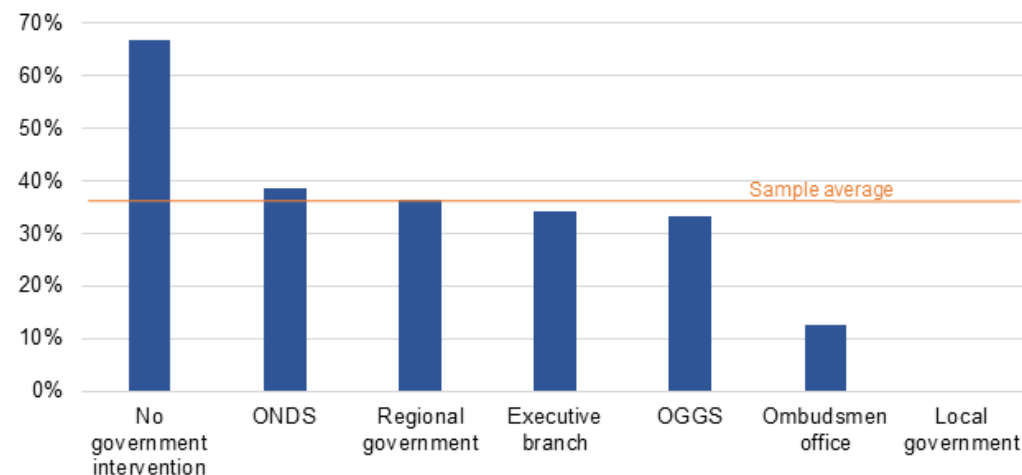
Ratio de reuniones y conflictos resueltos por unidad de agregación poblacional (Porcentaje)



Patrones identificados

2. La falta de capacidad técnica de las autoridades locales genera una escalada del conflicto. Las entidades gubernamentales que mejor se desempeñaron como mediadores en términos de ratio de resolución son los gobiernos regionales y el poder ejecutivo; mientras que las oficinas descentralizadas de la Defensoría del Pueblo y los gobiernos locales fueron las entidades con peor desempeño. Sin embargo, la negociación directa entre las partes parece ser la manera más eficaz de resolver conflictos.

Conflictos solucionados por entidad mediadora
(Porcentaje)



Patrones identificados

3. Falta de coordinación y estandarización de procedimientos entre entidades gubernamentales disminuye la probabilidad de resolver conflictos. No pudimos encontrar un patrón claro de intervención, especialmente dentro de las unidades del gobierno central. No existen diferencias significativas en los temas de conflictos que aborda cada uno, ratio de resolución o intervenciones geográficas.

Intervención de agencias gubernamentales por motivo
(Porcentaje de cada motivo)

	Ambientales	Apoyo a la comunidad	Incumplimiento de acuerdo	Uso del agua	Uso de la tierra
OGGS	56	32	50	50	50
ONDS	24	24	17	17	33
Poder Ejecutivo	64	56	67	58	67
Gobierno regional	28	8	6	8	0
Defensoría del Pueblo	8	12	11	25	33
Gobiernos locales	0	4	11	25	0
Sin intervención del gobierno	8	20	17	0	0

Patrones identificados

Asimismo, existe una superposición entre las características de OGGS y ONDS. No hay diferencias significativas en cómo son percibidas por las comunidades, dado que ambas entidades reaccionan cuando hay protestas, sin importar el contexto.

Intervención de agencias gubernamentales por área geográfica

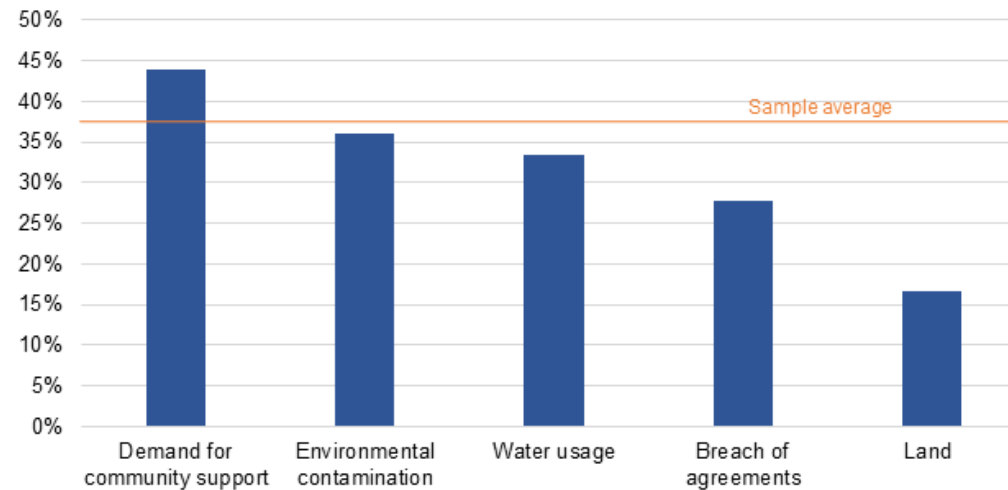
(Porcentaje de cada área)

	Norte	Centro	Sur
OGGS	29	100	44
ONDS	32	25	8
Poder Ejecutivo	50	100	52
Gobierno regional	4	38	28
Defensoría del Pueblo	25	0	4
Gobiernos locales	4	0	16
Sin intervención del gobierno	14	0	8

Patrones identificados

4. El incumplimiento de los acuerdos por parte de las empresas mineras obstaculiza la relación de confianza con las comunidades, lo que hace más probable que los conflictos se intensifiquen. Si bien estos casos suelen ser mediados por el gobierno central y son a nivel comunitario, que tienen los ratios de resolución más altos, vemos que sigue siendo uno de los temas de conflicto que tiene los índices más bajos de resolución de conflictos.

Conflictos resueltos por motivo
(Porcentaje)



(i) Hudbay: un caso de éxito

- 5 conflictos con 5 comunidades diferentes y en todas ellas llegó a un acuerdo.
- 3 de ellos eran demandas de mayor apoyo a la comunidad, 1 era una disputa territorial y 1 estaba relacionado con la contaminación ambiental.
- 2 de estos conflictos incluyeron demandas. Cuando estuvieron involucrados los distritos de Velille y Chamaca, ambos convocaron a huelgas para iniciar las reuniones con la minera y exigieron la presencia de altas autoridades.
- Fueron necesarios casi diez meses de reuniones continuas para llegar a un acuerdo con las comunidades del distrito de Velille, pero sólo fueron necesarias tres o cuatro reuniones para llegar a acuerdos con las otras tres comunidades.
- Al tratar con las comunidades de forma independiente, la empresa minera pudo tener un diálogo directo con las comunidades, lo que aumenta las posibilidades de atender correctamente sus intereses y por ende de solución de conflictos.
- En cambio, cuando está involucrado todo un distrito, es necesaria la mediación del gobierno por temas de capacidad y articulación.

(ii) Las Bambas y Apurímac: un caso complejo que afecta a toda la región

- Empezó sus operaciones en 2015. En su área de influencia se encuentran dos provincias: Grau y Cotabambas, lo cual incluye 40 comunidades locales. En 2016, la violencia ya había comenzado.
- El diálogo se desarrolló en torno a 4 mesas diferentes con sus respectivos temas: medio ambiente, desarrollo local, responsabilidad social y derechos humanos. Como había muchos actores involucrados, con diferentes intereses y con diferente disposición a dialogar, cada mesa de diálogo iba avanzando a su propio ritmo, lo que llevaba a diferentes resultados.
- Dado el tamaño y el número de comunidades locales involucradas en el conflicto, la huelga fue una herramienta útil para las comunidades locales cuando no les iba bien en las mesas de diálogo. En los 2 años de nuestro análisis, las comunidades locales interrumpieron el diálogo en 5 ocasiones, con 2 protestas violentas que resultaron en la muerte de una persona.
- Es importante mencionar nuevamente que estas huelgas se produjeron mientras se avanzaba en otros frentes. El gobierno logró que algunas de las comunidades aceptaran levantar la huelga, como en octubre de 2016, pero como había tantas comunidades involucradas (algunas más propensas a la violencia), fue extremadamente difícil para el gobierno llegar a un acuerdo.

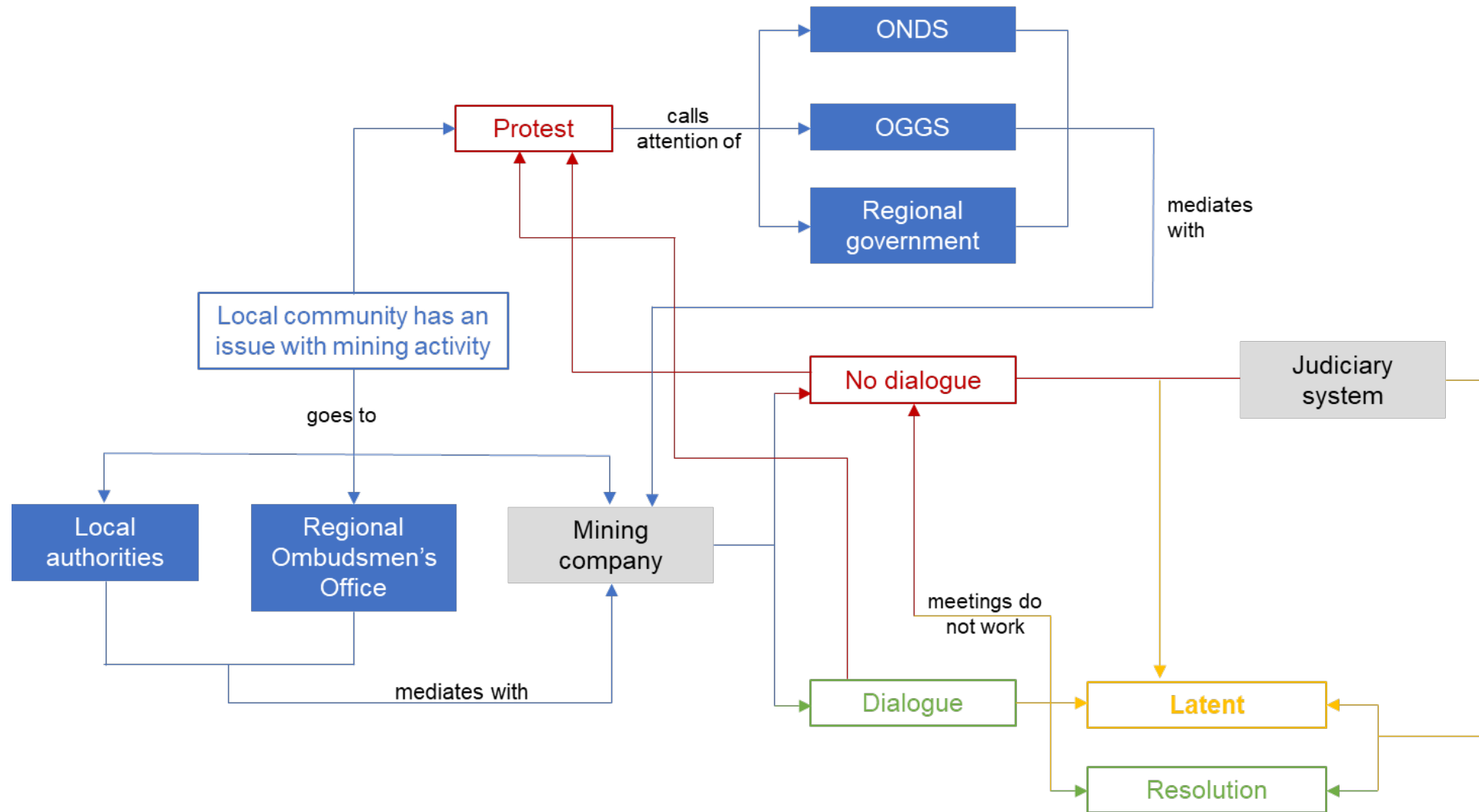
(iii) Antamina: un caso de promesas incumplidas

- La comunidad local afirma que la empresa minera no cumplió con el acuerdo que hicieron cuando le permitieron usar 2.200 ha de su tierra en 2010.
- La empresa y la agencia gubernamental (OGGS) han intentado en varias ocasiones reunirse con la comunidad local. Durante los seis meses sin que la comunidad local asistiera a las reuniones, la minera adoptó la estrategia de revisar los avances de los acuerdos pasados realizados en 2010 y 2015. El peso de la desconfianza de la comunidad local fue tal que rechazaron 4 invitaciones de diálogo. durante este período.
- Es importante señalar en este caso que la perseverancia de la empresa minera y la agencia gubernamental fue fundamental para que la comunidad local volviera a la mesa de negociaciones.
- Una vez iniciado el diálogo, podemos ver en la línea de tiempo cómo la empresa minera gana confianza lentamente a medida que la comunidad local quiere centrarse en las promesas y planes futuros establecidos por la empresa minera, pero exigen más ya que las promesas pasadas no se cumplieron.
- A medida que avanzaba el diálogo, las conversaciones pasaron de temas generales (agricultura, educación, infraestructura, etc.) a proyectos específicos. Finalmente, se llegó a un acuerdo en Setiembre de 2017.

(iv) Buenaventura y Suyamarca: casos de inacción gubernamental

- La comunidad local de Umachulco pedía a la minera Buenaventura más apoyo comunitario, mientras que la comunidad local de Iscahuaca denunciaba el incumplimiento de acuerdos pasados y la contaminación ambiental por parte de la minera Suyamarca.
- Estos dos conflictos tienen causas profundas diferentes, pero su dinámica de diálogo se asemeja porque en ambos casos las agencias del Poder Ejecutivo (OGGS y ONDS, respectivamente) descuidaron su papel como facilitadores del diálogo.
- En el caso de Buenaventura, el Gobierno Regional otorga a la OGGS la responsabilidad de canalizar las demandas comunitarias. Sin embargo, después de tres meses no logran convocar ni una sola reunión, dejando el conflicto latente después de ocho meses.
- En el caso de Suyamarca, la ONDS no convocó reuniones durante cinco meses, incluso cuando lo solicitaron tanto la comunidad local como la empresa minera. Este caso quedó latente después de diez meses de que la ONDS no convocara a reunión.
- Es muy probable que estos casos se reactiven en el futuro, por lo que serán una carga mayor en el futuro tanto para la empresa minera como para el gobierno.

Panorama general



RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

(a) Centralizar la gestión de conflictos en el poder ejecutivo

- Esta propuesta conduciría a una identificación temprana de los conflictos, lo que ayudará a evitar que los conflictos escalen atendiéndolos en una etapa temprana.
 - Es más sencillo tratar los casos por separado y dialogar con una comunidad local a la vez que tratar de resolver conflictos que agrupan a más de un objetivo e implica tratar con una provincia entera.
- Se eliminaría la duplicación de trabajo, ya que varias oficinas realizan trabajos similares, y también producen informes similares sobre conflictos sociales como la SGSD y la Defensoría del Pueblo.

(b) Control periódico de las operaciones mineras para prevenir la generación de conflictos o la escalada de pequeños conflictos

- El control periódico de las operaciones mineras por parte del SGSD desde la PCM sería idealmente cada seis meses y tendrá como objetivo evitar escalada de los conflictos.
- Incluiría la visita de funcionarios gubernamentales para entrevistar a las operaciones mineras y a las comunidades locales en las zonas afectadas para evitar la generación de conflictos mayores.
- Esta política fortalecería los mecanismos explicados anteriormente para evitar la agregación de demandas que compliquen la resolución de conflictos.
- Además, sería un mecanismo útil para verificar el cumplimiento de acuerdos previos tanto por parte de las empresas mineras como del gobierno.

(c) Desarrollar capacidades para gestionar los conflictos sociales de manera oportuna y efectiva desde las primeras etapas a nivel local

- Desarrollar talleres para capacitar a funcionarios públicos de gobiernos regionales y locales en la comprensión de la actividad minera (por ejemplo, fases de desarrollo de una mina, familiarizarse con alguna jerga técnica) y la prevención y resolución de conflictos.
- Esta política puede contribuir a prevenir la escalada de los conflictos atendiéndolos rápidamente desde su aparición, representando el primer punto de contacto entre la población y el gobierno.
- Serían los funcionarios públicos de los gobiernos locales quienes evalúen si es necesaria la presencia del gobierno central (SGSD), para evitar la ruptura del diálogo o la radicalización de las protestas.