

C

onflicto social e inversión minera EN EL PERÚ

RAYMUNDO CHIRINOS*

Las recientes noticias sobre conflictividad social en el Perú tienden a generar un importante costo en términos de inversión y generación de empleo y riqueza.

* Supervisor Senior de Políticas del Sector Real del BCRP.
raymundo.chirinos@bcrp.gob.pe

SITUACIÓN ACTUAL DE LA INVERSIÓN PRIVADA Y LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN EL PERÚ

Durante 2014, la inversión privada en el Perú ha mostrado una importante desaceleración, pasando de registrar tasas de crecimiento de dos dígitos en promedio durante los últimos 10 años a contraerse 1,6 por ciento en dicho año.

Parte importante de esta desaceleración se atribuye a la menor inversión en el sector minería. Si bien en el Perú no se cuenta con estadísticas de inversión por sector económico, el sector minero es uno de los pocos donde sí se hace un seguimiento a los gastos de capital y ampliación de planta a fin de contar con una medida de lo que las empresas invierten con ánimo de ampliar su capacidad productiva o poner en marcha nuevos proyectos de extracción de minerales¹.

Como se observa en el Gráfico 1, excluyendo el año 2009 que fue el período en que nos vimos más afectados por la crisis financiera internacional, la inversión privada ha venido mostrando recientemente una tendencia a la desaceleración y muestra su primer registro negativo desde 2001. Un componente importante en esta desaceleración ha sido el menor dinamismo de la inversión minera, la cual de manera similar al agregado, muestra un comportamiento negativo durante 2014.

Un factor explicativo de esta desaceleración se atribuye al incremento en el número de conflictos sociales. La Defensoría del Pueblo², entidad que lleva el conteo del número de conflictos sociales que se presentan en el país, señala que entre 2005 y 2014³ el número de conflictos sociales atribuidos a causas ambientales pasó de 14 a 139 (este último registro es similar al de 2013 y representa un récord en número de casos a la fecha) (ver Gráfico 2). Cabe precisar que esta categoría de conflicto representa la razón más frecuente por la que se genera estos enfrentamientos en el país, explicando entre 2011 y 2014, el 60 por ciento de los casos de conflictos contabilizados por esta institución⁴.

La Defensoría del Pueblo define el conflicto social como un proceso complejo, en el cual los diferentes sectores de la sociedad, el Estado y/o las empresas perciben que sus posiciones, intereses, objetivos, valores, creencias o necesidades son contradictorias, creando una situación que podría devenir en violencia. En el caso particular del conflicto ambiental, lo define como el enfrentamiento entre poblaciones y empresas que explotan recursos naturales, estando también presentes elementos políticos, económicos, sociales y ambientales.

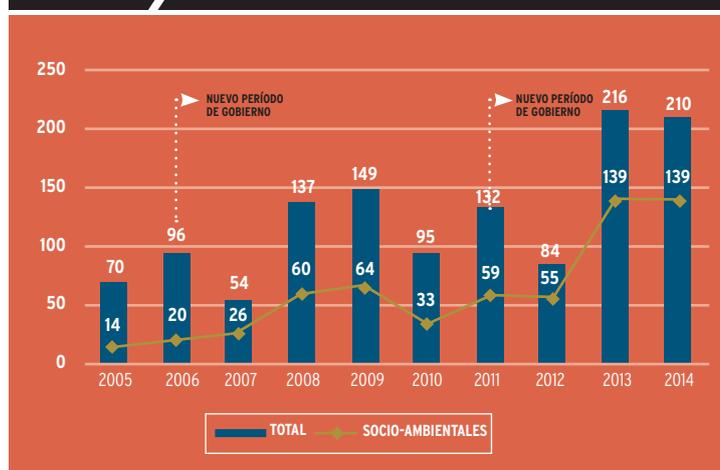
Una particularidad que se observa en el Gráfico

GRÁFICO 1 ■ Inversión privada total e inversión minera (variación porcentual)



FUENTE: MEM Y BCRP

GRÁFICO 2 ■ Conflictos sociales entre 2005 y 2014



FUENTE: DEFENSORIA DEL PUEBLO

2 es que el número de conflictos en general parece descender con cada cambio de gobierno, quizás debido a un tema de expectativas sobre lo que puede hacer la nueva administración, aunque en general viene mostrando una tendencia al alza. Por su parte, el número de conflictos por causas socio-ambientales ha tendido a crecer sostenidamente, siendo la única excepción el año 2010, cuando entró en funcionamiento el Ministerio del Ambiente.

Cabe precisar que la propia Defensoría hace hincapié en la diferencia entre conflicto y violencia, pues el primero es resultado natural de la interacción humana, en tanto el segundo es

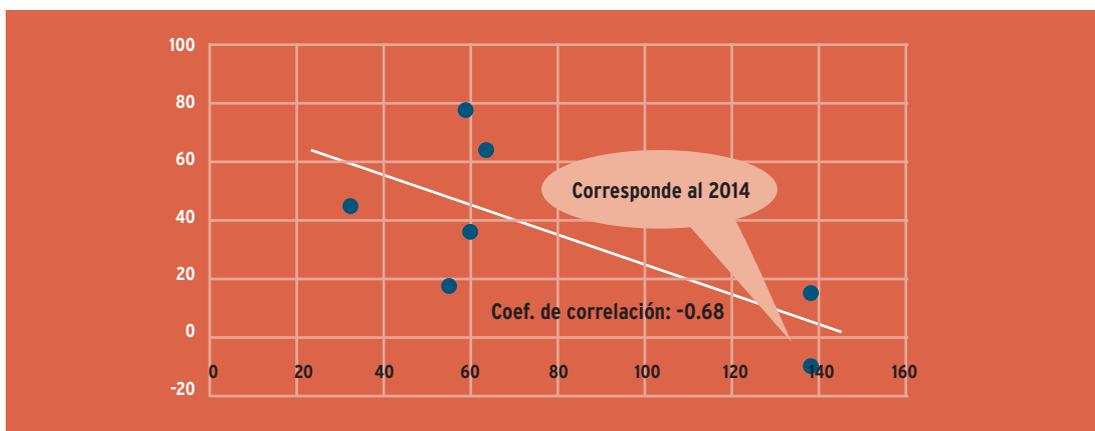
¹ Este dato de inversión en minería es provisto por el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) desde 2006.

² Organismo creado por la Constitución Política del Perú promulgada en 1993, para la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; y supervisa el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

³ Ver Reporte de conflictos sociales N° 130, Diciembre 2014 de la Defensoría del Pueblo.

⁴ La Defensoría del Pueblo muestra esta estadística desde 2004, y desde 2005, distingue el motivo socio ambiental entre sus causas.

GRÁFICO 3 ■ Relación entre las tasa de crecimiento de la inversión minera (eje Y) y el número de conflictos socio ambientales (eje X)



* PERÍODO DE ANÁLISIS: 2007 - 2014.
 FUENTE: MINEM Y DEFENSORIA DEL PUEBLO.

sólo una de las formas de manifestarse (en este caso de una manera destructiva) que tiene el conflicto.

Una definición más amplia de conflicto social es la que ofrece el sociólogo norteamericano Lewis Coser, para quien el conflicto trata de una lucha por los valores, el estatus, el poder y los recursos escasos, en tanto un conflicto entre grupos pasa a ser un conflicto social cuando trasciende lo individual o grupal y afecta a la propia estructura de la sociedad o su funcionamiento⁵.

En el Gráfico 3 se deriva la principal hipótesis de la que trata este artículo, la cual es que la escalada en el número de conflictos socio-ambientales ha sido determinante para un entorno menos atractivo de la inversión en el sector minero.

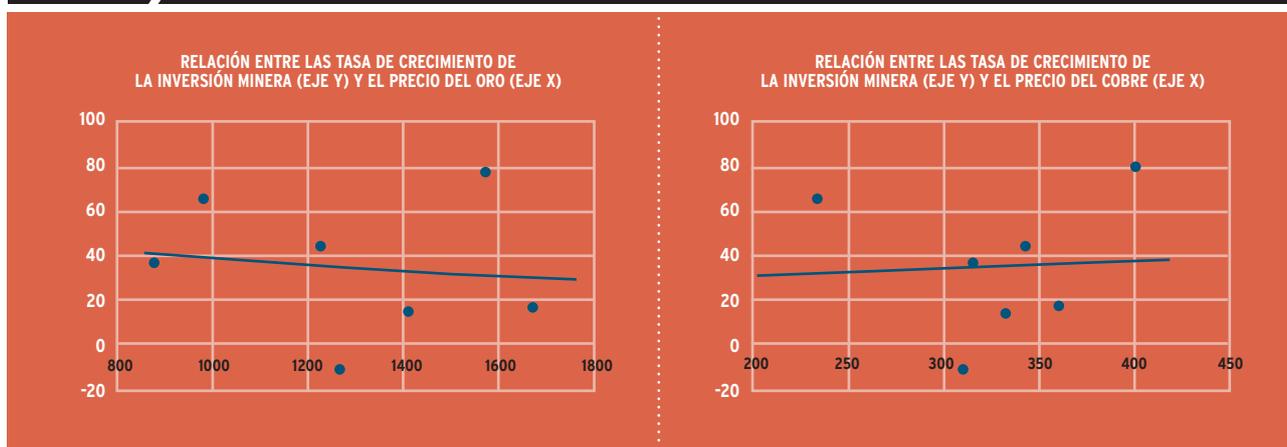
Esta relación es mucho más significativa que la

que se da con los precios del oro y cobre, nuestros dos principales productos de exportación minera, ante los cuales la tasa de variación de la inversión pareciera no mostrar relación o incluso, contrario a lo que la intuición determinaría como ocurre con el panel izquierdo del Gráfico 4, donde se muestra la relación negativa entre la inversión minera con la cotización del oro.

Igualmente, si se considera la correlación entre la inversión minera y los conflictos sociales, el coeficiente entre ambas variables (-0,68) es mucho más elevado que el que la inversión registra con los términos de intercambio o el índice de precios de exportación.

Asimismo, cabe mencionar que la III Encuesta Panel de Expertos Mineros de enero 2015 destaca que los proyectos de inversión minera presentan, a la fecha, un retraso promedio de 9,5

GRÁFICO 4 ■ Relación entre las tasa de crecimiento de la inversión minera (eje Y) y el precio del oro y cobre (eje X)



* PERÍODO DE ANÁLISIS: 2007 - 2014.
 FUENTE: MINEM Y BCRP.

* PERÍODO DE ANÁLISIS: 2007 - 2014.
 FUENTE: MINEM Y BCRP.

⁵ Cabe destacar que la teoría del conflicto es un aporte que proviene de la sociología pero que tiene su contraparte en la teoría económica a través de la teoría de juegos, siendo sus principales exponentes los premios Nobel en economía 1994 y 2005, John Nash y Thomas Schelling, respectivamente.

trimestres y que los conflictos sociales son percibidos como la tercera causa más importantes para estos retrasos⁶, por delante incluso de las menores cotizaciones y las trabas administrativas. Igualmente, entre los factores que entrañan riesgos para el sector minero, la misma encuesta sitúa a los conflictos con las comunidades en la tercera posición, muy por delante del factor precio; no obstante, esta encuesta ubica como el factor de mayor riesgo “la inoperancia del gobierno nacional en la aprobación de permisos y regulaciones”.

En el mapa que se presenta a continuación se muestran los proyectos más importantes que registran retraso en su ejecución (ver Gráfico 5).

¿QUÉ MEDIDAS SE HAN ADOPTADO RECIENTEMENTE PARA RESOLVER ESTA SITUACIÓN?

Frente a la situación de desaceleración económica que el Perú ha venido atravesando se ha aplicado un conjunto de “paquetes reactivadores” de la inversión y de la actividad económica en general, partiendo del diagnóstico de que la difícil coyuntura externa ha determinado una menor demanda para nuestros productos, aunque reconociendo que también varias de las medidas administrativas vigentes o emitidas en los últimos años constituyen verdaderas trabas a la inversión.

Así, desde mediados de 2014 se ha dado a la fecha cinco paquetes de reactivación con diferentes grupos de medidas (tanto de carácter tributario como no tributario). Por ejemplo, la Ley 30230 (Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país) publicada en el mes de julio, pone límites para los plazos en los que las opiniones vinculantes y/o no vinculantes para la evaluación de un estudio de impacto ambiental deben ser dadas (fijando éste en 45 días) y establece sanciones efectivas para el o los funcionarios que incumplan con este plazo. Así, la medida busca evitar que estos procesos se dilaten innecesariamente.

La mencionada norma también señala la integración de los procedimientos a fin de evitar duplicidades en la exigencia de los requisitos para un estudio de impacto ambiental en lo concerniente a desbosque, autorización de vertimientos y reúso de aguas residuales tratadas con instrumentos del sistema nacional de evaluación de impacto ambiental.

De otro lado, en mayo de 2015, se aprobó un cuarto paquete de medidas de promoción de la inversión y segundo en términos de carácter ambiental. En esta oportunidad, la Ley 30327 (Ley de Promoción de

las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible) incluye medidas adicionales para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Impacto Ambiental (SEIA), el uso compartido de los estudios de línea de base y la creación de una certificación ambiental integrada.

Estos últimos dos puntos en particular han estado orientados a simplificar los trámites que un inversionista debe seguir, pero siempre cumpliendo con los requisitos técnicos que la autoridad ambiental exige para el adecuado cuidado del medio ambiente, pues como se ha visto, este tema se ha convertido en la principal causa de la conflictividad social de los últimos años.

Aquí se observa que la conflictividad social que repercute negativamente en la inversión privada es, asimismo, una respuesta a un clima de desconfianza en la población, principalmente aquella que se siente más marginada del desarrollo que haya podido experimentar el país en los últimos años. Una manera de lidiar con este problema sería por tanto desarrollar mecanismos más efectivos de diálogo y que repercutan en generar mayor confianza entre las partes.

Estos mecanismos no tienen que ser desarrollados necesariamente sólo por el Estado, sino que también pueden responder a iniciativas privadas, esto es, canales generados por la propia empresa, la que, haciendo uso de recursos propios, busque mecanismos para resolver la conflictividad con las comunidades en las áreas circundantes a su esfera de operación. A continuación, revisamos las experiencias de dos empresas mineras: Buenaventura y Minera Raura, que llegaron a realizar un tratamiento efectivo para reducir la conflictividad

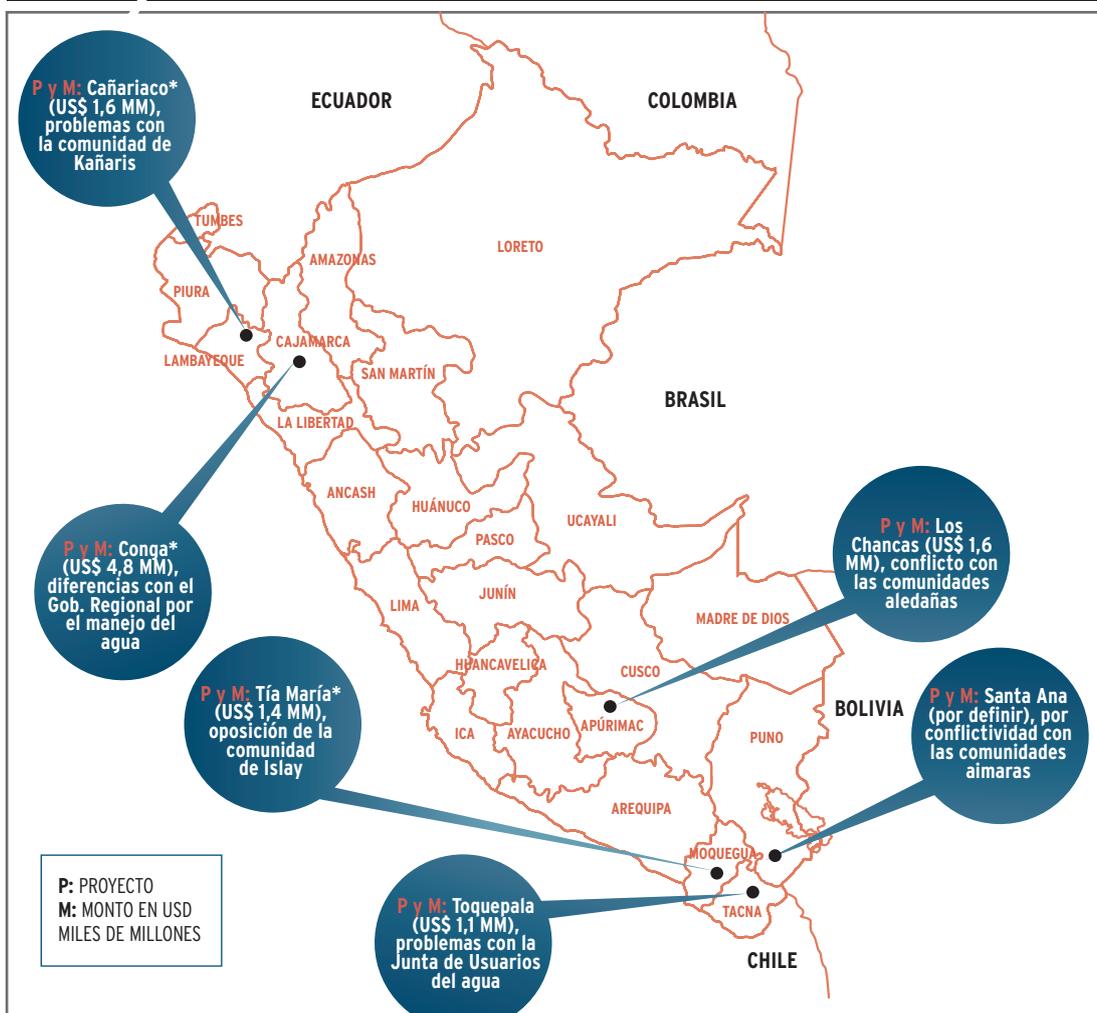
En el caso de la empresa Buenaventura, esta empresa destaca en su Memoria 2014 que sus decisiones en lo concerniente al medio ambiente se rigen por exigentes estándares ambientales de acuerdo a las normas OHSAS 18001, ISO 9001 y 14001. La empresa resalta su compromiso por el uso de tecnologías limpias (menor uso de agua fresca y generación de residuos). Asimismo, la empresa ha incrementado los trabajos de rehabilitación de suelos, revegetación y reforestación en sus programas de cierre de minas.

Durante 2014, la empresa ha invertido montos por esos conceptos que alcanzan los US\$ 33 millones en sus programas de gestión ambiental, cierre de minas y cierre de pasivos ambientales.

La empresa destaca encontrarse en pleno cumplimiento de la normatividad ambiental vigente. En su Memoria, señala haber entregado, en 2012, a la autoridad competente los planes de manejo ambiental que incorporan los nuevos límites máximos permisibles (LMP) y estándares de calidad ambiental (ECA). A la fecha, la empresa declara

⁶ Las dos razones principales son atrasos operativos y costos por encima de lo previsto.

GRÁFICO 5 Principales proyectos mineros con atraso debido a conflictos socio ambientales



* CUENTA CON EIA APROBADO.
FUENTE: DEFENSORÍA DEL PUEBLO, MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS Y BCRP.

haber logrado importantes avances respecto a dichos planes en sus diferentes unidades en los que se implementaron sistemas de sedimentación y mejoras para el tratamiento del agua en mina.

En el caso de Minera Raura, la empresa se muestra consciente de la necesidad de preservar la riqueza natural tanto para ésta como para las generaciones futuras. Por tal motivo, pone igualmente en ejecución un sistema de manejo ambiental bajo la norma ISO 14001-2004, desarrolla también programas de monitoreo ambiental de la calidad del aire y del agua que son reportadas a las autoridades competentes. En ambos casos, ello se hace en firme cumplimiento del programa de manejo ambiental y se busca el cumplimiento de los estándares ambientales dentro de los plazos establecidos por la ley.

La empresa también reporta en su Memoria 2013 sobre la recuperación de las especies nativas,

como el queñual⁷ donde se han plantado más de 10 mil unidades.

Finalmente, cabe mencionar que desde setiembre 2011, rige en el Perú la Ley 29785, Ley de Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido por el Convenio 169 de la OIT. Una adecuada implementación podría ser un instrumento para facilitar el entendimiento con los pueblos que han venido ocupando desde hace siglos las áreas que ahora atraen al capital, de manera de viabilizar las inversiones y garantizar su sostenibilidad.

LA AGENDA PENDIENTE

A fin de resolver la conflictividad, la sociedad ha desarrollado a lo largo de los años mecanismos para alcanzar un equilibrio: Vallejos (2008) explica que la vía formal o judicial, tiende a darle la razón a una de las partes y puede no ser la apropiada para resolver un conflicto de carácter socio-

⁷ Especie nativa de los andes peruanos que crece entre los 3500 y 4800 msnm.

ambiental, pues deja sin resolver el conflicto de intereses entre grupos e incluso puede agravar el enfrentamiento; una segunda modalidad es que las partes negocien informalmente, no obstante, en este tipo de situaciones es frecuente la participación de terceros (con frecuencia de políticos) que se arrogan la representatividad de los grupos en conflicto. La tercera vía que destaca el autor, es la llamada “vía colaborativa” donde se rijan procedimientos para involucrar a las partes, examinar sus intereses y crear soluciones de aceptación compartida.

Esta postura permite aliviar al Estado de tener que participar necesariamente en todos los conflictos que se presentan, pues estos, por el grado de complejidad que pueden presentar, pueden con facilidad exceder su nivel de respuesta ante tales tipos de situaciones. Asimismo, si las disputas se resuelven desde “arriba” el conflicto puede agravarse pues cualquiera sea el juicio que se emita, habrá la sensación de parcialización en el veredicto.

No obstante, el participar en el proceso de resolución de conflicto implica tener un conocimiento de cómo opera la sociedad y su sistema económico, así como ser consciente de las diferentes externalidades que la intervención humana genera. Así, parte de la escalada de problemas que se han venido dando en los últimos años podría atribuirse a que no se ha sabido manejar el conflicto (socio-ambiental) de manera profesional. La o las personas encargadas del manejo de una situación de conflicto requieren una preparación adecuada. Si ésta estuvo ausente en su formación profesional primaria, debe especializarse para adquirir las habilidades y conocimientos que requiere un mediador en la intervención de un conflicto.

En ese sentido, en el país se tiene una oferta de cursos sobre resolución de conflictos socio ambientales que parte por los diplomados de ESAN y la Universidad Católica, con cursos que ponen énfasis en la detección de alertas tempranas, prevención y negociación y conciliación en caso el conflicto se desate. Este tipo de cursos a nivel de diplomados, también son otorgados por organismos como el Instituto Latinoamericano de Ciencias (ILC).

Estos programas se orientan a directores de empresas privadas encargados de las relaciones con las comunidades o bien a funcionarios de los gobiernos regionales, así como a profesionales vinculados con los temas sociales y/o proyectos de desarrollo sostenible. La extensión de estos cursos y la formación de una masa crítica de profesionales preparados para lidiar con el manejo de conflictos o, en el mejor de los casos, con su prevención es clave para lidiar adecuadamente con este tipo de conflictos. Un programa del Estado

donde se financie los estudios de este tipo de programas sería clave también para tener funcionarios públicos preparados para mediar con éxito en este tipo de situaciones.

Los esfuerzos de mediación incluso con preparación profesional pueden resultar improductivos si no se cuenta con autoridades que ejerzan un liderazgo positivo en el manejo del conflicto. Contrariamente, varias de las autoridades regionales que se han visto incluidas en los conflictos sociales han presentado un perfil de liderazgo negativo. El especialista mexicano José Morales Macera señala que⁸ emplear la oposición como una posición no contribuye a construir un plan de país, si no va acompañada de propuestas inteligentes, pues se llega al absurdo donde los líderes sólo discrepan y son incapaces de alcanzar acuerdos.

Morales explica las cualidades que presenta un liderazgo positivo, así como aquellas que caracterizan a quienes ejercen un liderazgo negativo. Un líder positivo ejerce un liderazgo auténtico cuando busca servir a la colectividad, se rodea de un equipo eficaz y honesto y que no teme dar su opinión; contrariamente el líder negativo busca servirse a fin de cumplir sus propios objetivos, se rodea de gente sumisa, a la cual alienta incluso a poner en práctica sus mismos malos hábitos, entre los cuales destacan la corrupción y el maltrato a las personas.

Nuestra cultura política no promueve una activa participación ciudadana en la toma de decisiones, sino sólo en el momento de las elecciones, por tal motivo es importante seguir concientizando a la población para la toma de un voto informado que permita elegir autoridades que reúnan el perfil de un liderazgo positivo, pues los frecuentes casos de corrupción (vistos en los gobiernos regionales) sólo generan más desconfianza entre la población incentivando

“

Una labor de difusión de estos programas... podría contribuir a calmar este clima de desconfianza

”

⁸ Fuente: http://www.coparmex.org.mx/upload/bibVirtualDocs/7_entorno_junio_08.pdf

una mayor conflictividad entre sus diferentes actores.

El rol de un liderazgo que nutra a la población que puede estar ausente hoy, puede ser cubierto con el ejemplo que da la empresa en su preocupación por los temas sociales de las comunidades vinculadas directamente a las áreas donde se realizan sus actividades de inversión. Los fondos (o fideicomisos) sociales están constituidos como parte de un sistema de gestión destinados a la implementación de programas de desarrollo sostenibles en las zonas de influencia de los proyectos y operaciones mineras.

Cabe señalar que la base legal para estos aportes se encuentra en el decreto legislativo 996 y su reglamento, el DS 082-2008-EF, el cual señala que 60 por ciento de los proyectos elegidos deben apuntar a garantizar los servicios básicos en la zona, elevar los estándares de vida y mejorar las capacidades de la población beneficiaria.

Al respecto, según cifras del Ministerio de Energía y Minas, el gasto social de las empresas mineras entre 2007 y 2012, ascendió a S/. 4 468 millones, ejecutándose esta inversión, en la mayoría de los casos, en zonas por encima de los 3 mil msnm, que es donde se registra los mayores índices de pobreza.

En la actualidad, la minería es más respetuosa de la norma ambiental y está comprometida con una labor social, situación que difiere drásticamente de la antigua minería que se practicaba en el Perú y de la cual aún se mantienen pasivos ambientales

(lo que justamente puede detonar el clima de desconfianza que conlleva a la conflictividad). Una labor de difusión de estos programas, incluso en las áreas que no se ubican en la zona de influencia de los proyectos, podría contribuir a calmar este clima de desconfianza, cambiando la percepción de que la “minería no contribuye”. Esta labor podría ser llevada a cabo por el Estado, pues pese a no ser directamente el ejecutante, se ve también beneficiado por un mejor clima de calma social.

CONCLUSIONES

A la luz de la evidencia revisada, se puede concluir que el notorio incremento de la conflictividad social viene afectando el clima de inversión en el país, tanto directa (oposición de la población al proyecto) como indirectamente (creando un clima de inestabilidad para el inversionista).

Si bien se han presentado experiencias exitosas de manejo ambiental y apoyo a la comunidad por parte de las empresas mineras, la participación de “líderes regionales” que han tendido más a generar un liderazgo negativo, ha repercutido desfavorablemente en la resolución de conflictos donde se hallaban en juego importantes montos de inversión. La falta de profesionalización en los gobiernos regionales para el manejo de conflictos también juega un papel primordial, ello bien podría corregirse, pues ya se encuentra disponible en el país una oferta de cursos que tratan sobre esta temática y que mediante un sistema de becas podría ser ofrecido a los funcionarios vinculados a este manejo.

Como se señaló al inicio, el conflicto es parte inherente a la naturaleza humana, lo cual no obstante no implica que la situación se traduzca a un juego de suma cero, donde lo que una parte gana la otra irremediamente lo pierde. Un manejo profesional del tema, acompañado de una adecuada comunicación de lo que son las prácticas mineras hoy en día relativas al manejo social y apoyo a la comunidad, deberían ayudar a reducir la conflictividad.

El tema del liderazgo positivo no obstante dependerá, en buena medida, del grado de madurez y sabiduría que nuestra población tenga al momento de elegir a sus líderes. Este último punto es quizás el más complicado de trabajar en una agenda, pues es conocido que las elecciones públicas que realizan los agentes son raramente “informadas” según el principio de la ignorancia racional, que la teoría de la elección pública postula pues de acuerdo con este principio, en una elección el votante se ve poco tentado a informarse porque considera que el costo de hacerlo supera los beneficios inmediatos de su elección, lo que da lugar a escasos incentivos por informarse adecuadamente acerca de la “calidad del líder” al cual se elige.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- **Akerlof, G. & R. Shiller, 2009.** *Animal Spirits*, Princeton University Press.
- **Buenaventura, Memoria Anual On-Line 2013.**
- Defensoría del Pueblo. Informe de la Defensoría del Pueblo al Congreso de la República, varios años.
- **Defensoría del Pueblo, 2014.** Reporte de conflictos sociales N° 130, diciembre.
- **Minera Rauda. Memoria Anual, 2013.**
- **Montaña, Benjamín. Las teorías sociológicas del conflicto social, 1991.** Reis: Revista española de investigaciones sociológicas, N° 55, págs. 47-63.
- **Vallejos, A., 2008.** Conflictos socio ambientales en la periferia de la modernidad. Apuntes para la intervención en contextos locales. Revista de Ciencias Sociales, Vol. 14, No.2, agosto.
- **III Encuesta Panel de Expertos Mineros, 2015.** Andina Consultoría Estratégica, enero.

LINKS CONSULTADOS

- <http://www.defensoria.gob.pe/>
- <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/inversion/2014/cepm1014.pdf>
- http://es.wikipedia.org/wiki/Conflicto_social
- <http://qualiconlatam.com/gestion-en-responsabilidad-social-comunitaria-y-resolucion-de-conflictos/>
- <https://perumineria.wordpress.com/tag/conflictos-sociales/>
- http://www.coparmex.org.mx/upload/bibVirtualDocs/7_entorno_junio_08.pdf