

Medios, oportunidades y gestión: la duración de los conflictos mineros en el Perú

Mónica Muñoz-Nájar y Hongrui Zhang (UP)

Foto CIES



Entender por qué algunos conflictos duran más que otros es un tema que cobra relevancia en un contexto de alta conflictividad como el que está viviendo el Perú.

Introducción

Las estadísticas respaldan la percepción de que cada vez el país se sumerge en una mayor conflictividad: de 52 conflictos sociales en todo el Perú a inicios de 2005, se pasó a 246 a fines de 2010. En los últimos años se han hecho cada vez más visibles manifestaciones, paralizaciones, bloqueos de carreteras y todo tipo de protestas, algunas con trágicas consecuencias de pérdida de vidas humanas.

La presente investigación apunta a contribuir al estudio de la conflictividad social, centrándonos en la duración de los conflictos. La duración es una característica interesante: hay conflictos muy cortos que duran menos de dos meses, y hay otros muy largos que duran años. Entender por qué algunos conflictos duran más que otros es un tema que cobra relevancia en un contexto de alta conflictividad como el que está viviendo el Perú; más aún cuando se consideran los altos costos que genera la persistencia de un conflicto en el tiempo. De todo el universo de conflictos nos centramos en los relacionados con la actividad minera.

Iniciamos poniendo en contexto la realidad de los conflictos mineros en los últimos años; luego se presenta un esquema teórico de la duración de los

mismos, teniendo en cuenta que hasta la presente investigación no hay un marco teórico fuerte desarrollado para el tema de conflictos sociales relacionados con actividades extractivas, mucho menos en el aspecto específico de la duración. Posteriormente, buscamos determinar los factores que afectan significativamente la duración de un conflicto, para lo cual se realiza un análisis econométrico de una muestra de 63 conflictos observados desde enero de 2005 hasta enero de 2009. Asimismo, a fin de profundizar en la existencia de lo que denominamos *efecto influencia* -en alusión a la influencia de una empresa minera sobre las relaciones comunidad-empresa o minera-Estado- en las otras explotaciones mineras de la región, se realizó un estudio de caso en Cajamarca -en concreto el caso de la minera Yanacocha-, una de las regiones con mayor presencia minera y con más conflictos relacionados a esta actividad.

Los conflictos mineros en el Perú

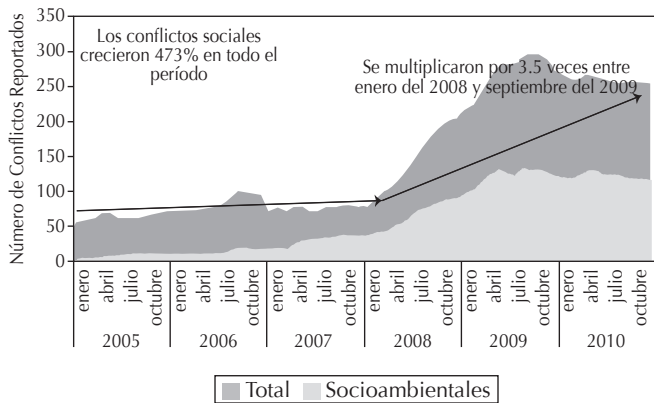
Los últimos años han sido particularmente conflictivos en el Perú, tal y como se muestra en el *Gráfico 1*: de poco menos de 50 conflictos a casi 250 en seis años. Gran parte de este incremento se concentró en los años 2008 y 2009. Del total de conflictos sociales en el Perú aproximadamente un tercio están relacionados a la actividad minera.

El Perú es un país minero; sin embargo, la minería probablemente sea la actividad que más conflictos genera. Una posible razón de este hecho es que la gran cantidad de recursos que genera la minería, aunada con una deficiente gestión de los Gobiernos

«La gran cantidad de recursos que genera la minería, aunada con una deficiente gestión de los Gobiernos Locales, Regionales y el Gobierno Nacional, resultan en una fuente permanente de descontento, tensiones y conflicto»

Gráfico 1

Conflictos sociales y conflictos socioambientales* registrados en los *Reportes de Conflictos de la Defensoría del Pueblo*, Enero 2005 - Diciembre 2010

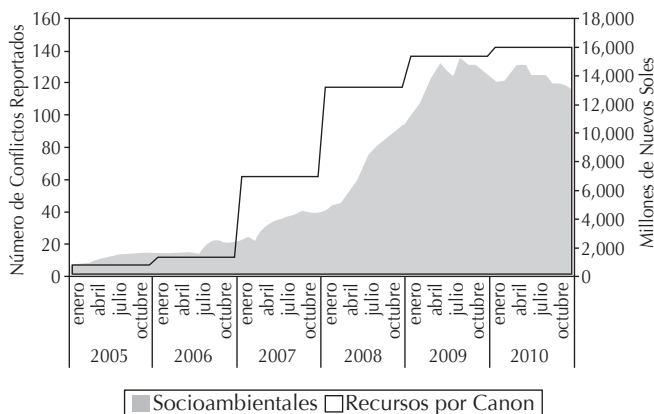


Fuente: Defensoría del Pueblo
Elaboración propia.

Locales, Regionales y el Gobierno Nacional, resultan en una fuente permanente de descontento, tensiones y conflicto. Para ilustrar este tema, en el *Gráfico 2* se muestra la relación entre conflictos socioambientales (categoría que usa la Defensoría del Pueblo; incluye, entre otros, a los conflictos mineros) y recursos por Canon disponibles.

Gráfico 2

Número de Conflictos Socioambientales y Recursos por Canon disponibles (en millones de nuevos soles), 2005-2010



Fuente: Defensoría del Pueblo, MEF
Elaboración propia.

No solo se tiene una potencial fuente de conflicto en la gestión de los recursos que genera la minería; también la gestión de estos conflictos, una vez que se inician, se ha mostrado deficiente. Muestra de esto es que la mayoría de los conflictos no llegan nunca a una solución definitiva y quedan latentes. Entonces, el stock de conflictos se ha incrementado con el paso del tiempo. En promedio durante el 2010, se iniciaban mensualmente unos 8 conflictos y solo 3 se resolvían.

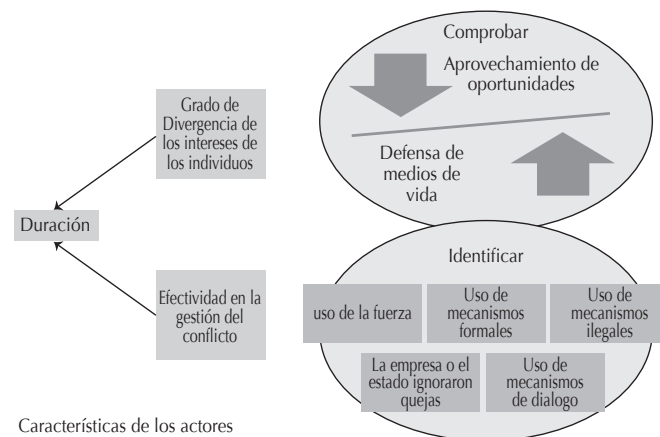
Respecto a la duración de los conflictos mineros, tenemos que un conflicto minero dura en promedio 13 meses. De los 63 conflictos considerados en la muestra solo 19 se habían solucionado durante dicho periodo, es decir, se resolvió menos de un cuarto del total de conflictos, lo que ilustra, nuevamente, la importancia de comprender los factores que determinan la duración de los mismos.

Marco teórico

Este trabajo considera que son tres los componentes que explican la duración de los conflictos mineros, siendo los dos primeros los de mayor interés para el presente análisis: (i) el grado de divergencia de intereses entre la comunidad y la empresa minera, (ii) cómo se ha gestionado el conflicto y (iii) características particulares de los actores. El cómo estos se relacionan con el fenómeno de la duración está sintetizado en el *Gráfico 3*.

Gráfico 3

Esquema gráfico del marco teórico



Características de los actores

Elaboración propia.

1. Grado de divergencia de intereses y las causas subyacentes

El grado de divergencia de intereses entre la comunidad y la empresa minera depende, exclusivamente, de las causas subyacentes del conflicto: (a) el afán de aprovechar la presencia de la empresa minera para exigirle que cubra las necesidades latentes de la comunidad; y (b) la defensa de sus medios de vida como el agua y el medio ambiente.

Cuando la causa subyacente del conflicto de mayor peso es el aprovechamiento de oportunidades, el grado de divergencia es menor; es decir, los intereses son más fáciles de conciliar, pues dependería de la capacidad económica de la empresa minera para satisfacer las demandas y del grado de exigencia de la comunidad. Por ello, se esperaría que en este caso la duración de los conflictos sea relativamente corta.

Sin embargo, cuando la causa subyacente de mayor peso es la defensa de medios de vida, el grado de divergencia de los intereses sería mucho mayor que cuando la causa de mayor peso fuera el aprovechamiento de oportunidades, porque para que los intereses converjan uno de los dos tiene que ceder, ya sea la empresa minera desistiendo de sus intenciones (sea la ejecución de un nuevo proyecto minero o la ampliación de la capacidad extractiva) o la comunidad aceptándolo a cambio de otros beneficios económicos y sociales.

2. Gestión del conflicto

Se entiende por gestión al manejo del conflicto de parte de los actores principales a través de estrategias y acciones, con el fin de conseguir sus objetivos en el menor tiempo y con los menores recursos posibles.

Los gestores directos de un conflicto minero son, al mismo tiempo, el denominado triángulo de actores: las empresas mineras, las comunidades locales y el Estado. Con respecto a las empresas mineras, se espera que sus objetivos se centren en maximizar los beneficios monetarios de la actividad extractiva, pero minimizando, por un lado, los costos económicos de los conflictos con la comunidad; y reduciendo, por otro lado, su frecuencia, intensidad y duración. En cuanto a las comunidades locales, su objetivo es el de maximizar el bienestar de todos los pobladores dada la presencia de una empresa minera. Finalmente, el Estado, representado por las diversas instituciones públicas, tiene el objetivo de reducir la frecuencia, intensidad y la duración de los conflictos a fin de

«El grado de divergencia de intereses entre la comunidad y la empresa minera depende, exclusivamente, de las causas subyacentes del conflicto»

minimizar los costos sociales y de incentivar la inversión en minería.

La estrategia empleada para abordar un conflicto determina su duración. Las partes pueden tener estrategias diferentes (ver Cuadro 1). Por ejemplo, es posible que la comunidad haya elegido el poder como estrategia de abordaje (uso de la fuerza para bloquear una carretera), mientras que la empresa minera lo haga utilizando las normas (vía judicial). A priori es difícil determinar cuál de las estrategias es la más eficiente para reducir la duración de los conflictos. Dependerá de la naturaleza y circunstancias de cada conflicto.

Cuadro 1

Estrategias en la gestión del conflicto

<i>Estrategia de gestión</i>	<i>Descripción</i>
El poder	Sinónimo de fuerza, legitimidad, autoridad o habilidad para ejercer coerción. Es la capacidad que tiene un actor o conjunto de actores para producir efectos intencionales sobre sí mismos y sobre los demás.
Las normas	Se refiere a la aplicación de la normatividad jurídica vigente para resolver los conflictos. Es decir, las partes involucradas en el conflicto apelan a las normas legales vigentes, ejerciendo sus derechos, promoviendo juicios y arbitrajes.
Los intereses	Este enfoque apela a procedimientos en los cuales las partes involucradas en el conflicto pueden expresar su voluntad y ser ellas quienes construyan su propia solución mutuamente satisfactoria, con o sin la ayuda de un tercero que genere el espacio de diálogo. Un ejemplo de esta estrategia son las mesas de diálogo.

Elaboración propia.

Cuadro 2

Resultados de la estimación

<i>Variable</i>	<i>Ratio de Riesgo</i>	<i>Interpretación</i>
Variable dependiente: no continuar el conflicto		
Aprovechamiento de oportunidades		
La comunidad demanda que la empresa minera le construya infraestructura.	1.994	Cuando la comunidad demanda construcción de infraestructura, el conflicto durará menos.
La comunidad demanda a la empresa minera que desarrolle otros proyectos de desarrollo social.	0.153***	Cuando la comunidad demanda desarrollo de otros proyectos de desarrollo social, el conflicto será más largo.
Defensa de medios de vida		
La comunidad reclama a la minera por el uso de los Recursos Naturales, como el agua y la tierra.	0.367*	Cuando la comunidad reclama por el uso de los Recursos Naturales, el conflicto tendrá una mayor duración.
Estrategias de gestión		
Uso de mecanismos de diálogo (mesas de diálogo).	7.349**	Cuando se emplean mecanismos de diálogo como estrategia de gestión, el conflicto tendrá una menor duración.
“Mesa mecida”: estrategias dilatorias en las mesas de diálogo.	0.240***	Cuando la mesa de diálogo implica estrategias dilatorias que impiden la concertación de los actores, el conflicto durará más.
Otras características de los actores		
Número de grupos de actores involucrados.	0.316***	Cuando hay más grupos de actores involucrados en el conflicto, el mismo durará más.
Presencia de minas con conflicto cercanas a la mina (“efecto influencia”).	0.841***	Cuando hay minas que se enfrentan a un conflicto, cercanas a la mina analizada, el conflicto durará más.
El proyecto minero está en fase de operación.	7.622**	Cuando el proyecto está en fase de operación, el conflicto durará menos que si está en fase de exploración.
Porcentaje de la población en el distrito mayor de 18 años que tiene secundaria completa.	1.054**	A mayor proporción de población mayor de 18 años con secundaria completa en el distrito, menor será la duración del conflicto.
Incidencia de extrema pobreza (monetaria) en el distrito.	1.043***	A mayor nivel de incidencia de extrema pobreza en la zona, menor será la duración del conflicto.
Variables de duración		
Duración 1	0.025***	El riesgo de que el conflicto se resuelva disminuye con el tiempo: un conflicto que dura más seguirá sin resolverse más tiempo.
Duración 2	0.0207***	
Duración 3	0.0208***	

Elaboración propia

Como complemento de los dos componentes expuestos anteriormente, existen otros factores que influyen en la duración de un conflicto minero. Estos están relacionados con las características de los actores: la habilidad comunicativa, el balance de poder entre ellos, sus capacidades para financiar el conflicto, los costos de transacción y el *efecto influencia*.

Resultados del análisis estadístico: la duración de los conflictos mineros

A partir de una base de datos construida con los Reportes de Conflictos de la Defensoría del Pueblo

de enero de 2005 a enero de 2009, se utilizó un modelo de duración discreta (también conocido como modelo *log-log complementario*) para determinar los factores que impactan en la duración de los conflictos mineros.

Los resultados del modelo se muestran en el Cuadro 2. Los parámetros estimados se conocen con el nombre de *ratio de riesgo*¹ e indican en qué dirección y

1/ Los ratios de riesgo están acotados inferiormente por cero. Cuando el ratio es menor que uno, el riesgo decrece; mientras que cuando es mayor que uno –pudiendo llegar al infinito-, el riesgo crece.



Se define el efecto influencia como la percepción o el aprendizaje que se genera en una zona por el accionar de una empresa minera, en particular, o de un conjunto de ellas, en general.

magnitud una variable explicativa afecta al riesgo de que ocurra un evento, es decir, a la variable dependiente (no continuar el conflicto). Cuando el ratio es menor que uno, el riesgo de no continuar el conflicto decrece. Esto equivale a decir el riesgo de continuar el conflicto crece. En cambio, cuando es mayor que uno, la relación es contraria. Los resultados se discuten ampliamente en las conclusiones.

Estudio de caso: Cajamarca

A la luz de lo encontrado en una serie de entrevistas y visitas a distintos lugares de la región Cajamarca, y con el objetivo de complementar el análisis estadístico, se discute la implicancia de lo que denominamos *efecto influencia*.

Se define el *efecto influencia* como la percepción o el aprendizaje que se genera en una zona por el accionar de una empresa minera, en particular, o de un conjunto de ellas, en general. Los actores perciben y juzgan los sucesos en torno a la actividad minera como beneficiosas o no para la sociedad y sus intereses. Ello determina en parte la dinámica de la relación entre los actores involucrados.

Luego de las entrevistas con distintos actores involucrados y la revisión de las experiencias en las minas y comunidades analizadas, se puede afirmar la existencia de una influencia de la experiencia con Minera Yanacocha en Cajamarca sobre el desarrollo inicial y gestión posterior de los conflictos mineros. Sin embargo, el denominado *efecto influencia* no se limita a los conflictos sino que, de forma más amplia, impacta todo el proceso de gestión de las relaciones

comunitarias de las empresas que invierten en minería en la zona de Cajamarca.

Cuando se afirma que hay un *efecto influencia* de Yanacocha en la minería de Cajamarca no debe pensarse *a priori* que el efecto ha sido negativo; de hecho, hay distintas apreciaciones sobre lo beneficioso que puede, o no, ser este efecto. El consenso se da hasta el nivel de afirmar que sí existe una influencia en los conflictos, en la percepción de la población sobre la actividad minera, en la gestión de relaciones comunitarias y, probablemente, incluso en la forma en que el Estado ha venido reglamentando la actividad minera la última década; sin embargo, no hay consenso en lo relativo al grado de esta influencia ni al impacto de la misma sobre el bienestar social en la región de Cajamarca.

Conclusiones e implicancias de política

Sobre las causas subyacentes: defensa de medios de vida o aprovechamiento de oportunidades

- Las causas subyacentes del conflicto impactan en la duración del mismo pues determinan el grado en el que divergen los intereses de la comunidad y la empresa minera. Un conflicto minero puede tener tanto causas de defensa de medios de vida como de aprovechamiento de oportunidades. Cuando la causa de mayor peso es la de defensa de medios de vida, la duración del conflicto es más prolongada que la de aprovechamiento de oportunidades, pues los intereses son más difíciles de conciliar (es más complicado negociar el uso de los recursos como el agua y la tierra que negociar la construcción de una obra de infraestructura).
- Un conflicto minero generado por la defensa de los medios de vida puede transformarse en otro de aprovechamiento de oportunidades por dos razones:

«El Estado, representado por las diversas instituciones públicas, tiene el objetivo de reducir la frecuencia, intensidad y la duración de los conflictos a fin de minimizar los costos sociales y de incentivar la inversión en minería»

1. La capacidad de la empresa minera para flexibilizar la posición inicial de la comunidad, reduciendo la importancia del componente de defensa de medios de vida con mayores beneficios económicos.
2. La existencia de un desbalance de poder a favor de la empresa: cuando la comunidad es consciente de que la expansión o el nuevo proyecto de la empresa minera es inminente, la única opción viable es la de flexibilizar su posición inicial.

Sobre la gestión

- El uso de la fuerza por parte de la comunidad no influye en la duración del conflicto. Como estrategia de gestión es una de las más utilizadas por la comunidad, pero su uso no actúa como un mecanismo de resolución, sino como un medio efectivo para conseguir la atención del Estado y de la empresa minera para que sus demandas sean efectivamente atendidas; hallazgo contrario al argumento que señala que para satisfacer una demanda en el país hay que utilizar mecanismos violentos. El uso de la fuerza no asegura la realización del objetivo de la comunidad, más bien “se ha consolidado una práctica del conflicto como mecanismo eficaz para convocar a las autoridades del Estado o a los ejecutivos de las empresas” (Caballero, Instituto del Perú, 2009). Este resultado resalta la importancia de mejorar y fortalecer las instituciones encargadas de canalizar los reclamos de la comunidad, de modo que se anule la necesidad de recurrir a medios violentos.
- El uso de mecanismos de diálogo, como las mesas de diálogo, disminuye la duración de los conflictos mineros, lo que indica la necesidad de reforzar la cultura de diálogo en el manejo de los conflictos mineros en el Perú; en contraposición al uso de los mecanismos de fuerza que, como ya se mencionó, no son efectivos para reducir la duración de los conflictos, y mucho menos para conseguir las demandas.
- El mecanismo de mesa de diálogo es una herramienta potencialmente efectiva para reducir la duración de los conflictos; sin embargo, su eficacia se ve reducida por la presencia de estrategias dilatorias que solo buscan adormecer el conflicto, hacerlo pasar a un estado de “negociación” permanente, sin que ello implique una mayor voluntad de las partes para encontrar soluciones. El Estado y las empresas deben entender que el objetivo

«Un conflicto minero puede tener tanto causas de defensa de medios de vida como de aprovechamiento de oportunidades»

último de una mesa de diálogo es el de encontrar soluciones beneficiosas para todos, no el de reducir la intensidad del conflicto.

- El uso frecuente de la mesa de diálogo se debe a las ventajas que tiene: reduce la intensidad del conflicto, es una estrategia de riesgo reducido, puede usarse como una estrategia dilatoria y sustituye la debilidad institucional del Estado. Este comportamiento es resultado de que las prioridades de las partes se enfocan en reducir la intensidad del conflicto y no en buscar soluciones sostenibles.

Otras características de los actores

- El nivel educativo de la comunidad es un determinante de la duración de los conflictos mineros. A mayor nivel educativo, menor es la duración de los conflictos. Esto puede deberse a que una comunidad más educada que otra puede formular y canalizar mejor sus demandas. Este efecto parece contradecirse con el del nivel de pobreza pues a mayor sea el nivel de pobreza menor es la duración del conflicto; sin embargo, esta última variable estaría recogiendo un efecto distinto, el de la necesidad que implica el ser pobre: la comunidad estará más dispuesta a flexibilizar su posición pues necesita más los recursos que la empresa y



El nivel educativo de la comunidad es un determinante de la duración de los conflictos mineros.

Foto CIES

el Estado pudieran ofrecerle. Asimismo, la comunidad tendría menos recursos para sostener un conflicto mientras más pobre sea.

- Cuando la mina está rodeada de otras minas que se encuentran en conflicto con sus comunidades aledañas, la duración del conflicto es mayor. Este efecto *influencia* indica que la percepción que se tiene de la minería es la de una actividad poco beneficiosa para el desarrollo local, lo cual reduce la voluntad de la comunidad para encontrar una solución al conflicto. Ello resalta la necesidad de generar buenas prácticas mineras que contrarresten esta impresión negativa, pues el buen ejemplo también tiene un efecto *influencia* sobre las comunidades y minas vecinas. La existencia y la importancia de este efecto se han analizado mediante unos estudios de caso para tres minas operando en la región Cajamarca, las cuales, en mayor o menor medida, se han visto influenciadas por la experiencia Yanacocha. El seguimiento y registro de los procesos que se dan durante un conflicto es importante para tener una referencia

«El uso de la fuerza no asegura la realización del objetivo de la comunidad, más bien se ha consolidado una práctica del conflicto como mecanismo eficaz para convocar a las autoridades del Estado o a los ejecutivos de las empresas»

Foto CIES



Cuando la mina está rodeada de otras minas que se encuentran en conflicto con sus comunidades aledañas, la duración del conflicto es mayor.

«El seguimiento y registro de los procesos que se dan durante un conflicto es importante para tener una referencia de aprendizaje y hacer más transparentes las negociaciones y facilitar el accountability»

de aprendizaje y hacer más transparentes las negociaciones y facilitar el *accountability*.

- Cuando la empresa se encuentra en fase de explotación, la duración del conflicto disminuye significativamente, ello se debe a que hay un desbalance de poder a favor de la comunidad: la empresa enfrenta mayores costos ante un conflicto (la paralización de su actividad productiva), por lo que estará más dispuesta a flexibilizar su posición y el conflicto durará menos.

Incidencia de política

- Dada la importancia del grado de divergencia de los intereses de las partes para explicar la duración de los conflictos mineros, es importante que los actores tengan en cuenta este factor a la hora de escoger los mecanismos que usarán para solucionarlo: la empresa podría elegir, como mejor estrategia, buscar reducir el componente de medios de vida de las demandas de la comunidad por dos medios: detectando las necesidades que tiene y ofrecerles componentes relacionados a la satisfacción de las mismas, y buscar difundir e informar (y llevar a cabo) un plan integral de gestión sostenible de los recursos naturales que se usen. Sin embargo, es importante resaltar que los beneficios económicos que ofrece la empresa minera tienen que traducirse en una mejora permanente de la calidad de vida de la comunidad, pues de lo contrario puede llevar a que el conflicto se reactive. En ese sentido, no es una estrategia cortoplacista que solo busca convencer a la comunidad con ayudas

«Los beneficios económicos que ofrece la empresa minera tienen que traducirse en una mejora permanente de la calidad de vida de la comunidad»

«La política del Estado debe ser transparente y firme con respecto al uso de la mesa de diálogo como mecanismo de resolución»

temporales, sino que trata de hacerla partícipe de los beneficios derivados de la actividad minera.

- La mesa de diálogo puede ser eficaz, pero siempre y cuando esté acompañada de la voluntad de las partes para solucionar el conflicto y no solo para reducir su visibilidad e intensidad. El uso de la mesa de diálogo para “mecer” a una de las partes no es una estrategia que aporte a la solución beneficiosa del conflicto y lleva al desgaste del mecanismo y a su descrédito, lo que a largo plazo puede dificultar la gestión de los conflictos sociales. La política del Estado debe ser transparente y firme con respecto al uso de la mesa de diálogo como mecanismo de resolución: no emplear nunca estrategias dilatorias y desarticular a aquellos que lo hacen.
- El uso de la mesa de diálogo no debe ser un sustituto permanente de la débil institucionalidad del Estado. Su uso frecuente denota la poca efectividad de otras estrategias de gestión pacíficas como las vías formales (Poder Judicial u otros organismos reguladores) y muchas veces es precedido por una etapa de crisis que involucran pérdidas cuantiosas para la sociedad. Como estrategia de largo plazo, el Estado debe promocionar y fortalecer las instituciones que tienen el rol de canalizar las demandas de la población, ya que de esta manera evita el desgaste natural de la mesa de diálogo como mecanismo de resolución y otorga canales más eficaces para atender las exigencias de las comunidades, sin que tengan la necesidad de recurrir a actos violentos.
- El Estado debe tomar un rol activo en los conflictos que involucran comunidades en niveles de extrema pobreza, pues muchas veces estas no tienen las



Foto CIES

El uso de la mesa de diálogo no debe ser un sustituto permanente de la débil institucionalidad del Estado.

herramientas necesarias para hacer una buena defensa de sus intereses y lograr acuerdos que les sean realmente justos. Es tarea del Estado asistir a esas comunidades y asesorarlos en el proceso de negociación, pero no con el objetivo de perjudicar a la empresa minera, sino para garantizar que los intereses converjan en un punto beneficioso para todos.

- Se deben legislar, premiar y publicitar las buenas prácticas de gestión minera, pues hay un *efecto influencia* significativo que, en la actualidad, no es beneficioso (alarga la duración del conflicto), cuando podría serlo. Sí existen buenos ejemplos en la actividad minera, solo que son constantemente opacados por las malas prácticas. De esta forma, así como hay un ranking de buenas prácticas municipales, debería haber uno para el sector de la gran y mediana minería.
- Las empresas en explotación requieren una mejor y más organizada gestión de los conflictos y, de hecho, le convendría prevenir la ocurrencia de los mismos, antes que enfrentarse a un conflicto que le genera más costos (en comparación con una empresa en exploración).