Entendiendo los determinantes y la duración de los conflictos sociales mineros

Carlos Pérez[1] y Nicolás Barrantes[2]

PALABRAS CLAVES: *conflictos sociales, gran minería, contaminación, diálogo, organizaciones sociales, canon*

RESUMEN: *El estudio analiza los determinantes de la probabilidad de ocurrencia, frecuencia y duración de los conflictos socioambientales mineros durante el período del 2005 al 2016. Los resultados sugieren que la probabilidad de ocurrencia y frecuencia de este tipo de conflictos se asocia positivamente con la presencia de la gran minería, la contaminación ambiental y las elecciones municipales. En cuanto a la duración, se sugiere que es mayor cuando existen demandas por contaminación, mecanismos de diálogo, intervención de organizaciones sociales y ocurrencia de hechos violentos; mientras que es menor ante la presencia de la gran minería, mayores transferencias de canon y conflictos multidistritales.*

Una multitudinaria marcha de protesta paralizó la ciudad de Piura el 7 de diciembre del 2003. Miles de manifestantes recorrieron la urbe norteña exigiendo la paralización inmediata del proyecto minero Tambogrande.

La movilización puso fin a un conflicto que enfrentó durante casi cuatro años a la compañía canadiense Manhattan Minerals con los agricultores del valle de Tambogrande, organizados en el Frente de Defensa de Tambogrande.

Un mes después, el Gobierno peruano canceló el contrato con la empresa, lo que significó la primera cancelación de un proyecto minero por conflictividad social en el Perú.

Así, desde entonces, las protestas en contra de la actividad minera se han multiplicado a pesar de la dependencia histórica que existe entre el desempeño macroeconómico y las actividades extractivas, como la minería (Thorp y Bertram, 1978; Dancourt, 2011).

A modo de ilustración, tomemos en cuenta el crecimiento vertiginoso experimentado en los precios de nuestros principales metales de exportación entre el 2005 y el 2016. En dicho período, el cobre llegó a subir 138%; el oro, 274%; la plata, 389%, y el zinc, 137%. Con ello, el PBI creció, en promedio, 5,7%, según el Banco Central de Reserva (BCR).

En paralelo, durante este período, el número promedio anual de conflictos socioambientales relacionados con la actividad minera llegó a 93, lo que representó el 69% del total de enfrentamientos

[1]Magíster en Economía por University of British Columbia (Canadá) y licenciado en Economía por la PUCP. Asistente de investigación en University of British Columbia.
[2]Magíster en Economía y licenciado en Economía por la PUCP. Docente del Departamento de Economía de la PUCP e investigador del Instituto de Desarrollo Humano de América Latina - PUCP.

en materia ambiental en el país, según la Defensoría del Pueblo.

A pesar de esta problemática, las variables detrás de la conflictividad alrededor de la minería han sido poco exploradas desde una perspectiva cuantitativa en el ámbito nacional.

Por consiguiente, esta investigación evalúa en forma empírica los determinantes de la ocurrencia y la frecuencia de dichos conflictos, así como su duración en los distritos. Por ello, se toma en cuenta el período del 2008 al 2016 para hallar los determinantes, la frecuencia de los conflictos y evaluar su duración.

> ***"Entre el 2005 y el 2016, el cobre llegó a subir 138%; el oro, 274%; la plata, 389%, y el zinc, 137%. Con ello, el PBI creció, en promedio, 5,7%."***

¿QUÉ DICE LA LITERATURA?

Los conflictos sociales son fenómenos multicausales, en consecuencia, su aparición, frecuencia y duración dependen de factores sociales, políticos, culturales y económicos.

Para el caso peruano, los estudios cuantitativos han revisado la relación entre los conflictos sociales mineros y las transferencias fiscales a los gobiernos subnacionales provenientes del canon. Sin embargo, los determinantes de estos conflictos estarían asociados a un mayor número de factores, que refuerzan o debilitan su duración e intensidad (Bebbington et al., 2008).

Entre estos determinantes, la literatura sugiere que la ocurrencia y el número de conflictos responden a las características de la producción u oferta minera, como el tamaño de las empresas y el tipo de mineral que extraen (Haslam y Tanimoune, 2016), así como el volumen del canon transferido a los gobiernos municipales (Arellano-Yanguas, 2011; Ponce y McClintok, 2014; Orihuela et al., 2018).

Asimismo, se tienen como otros factores la incidencia de la pobreza en el distrito (Kitschelt y Wilkinson, 2007; Haslam y Tanimoune, 2016; Arellano-Yanguas, 2011), la percepción y contaminación local asociada con la actividad extractiva (Martínez-Alier, 2006, De Echave et al., 2009) y la presencia de actividades agropecuarias (Haslam y Tanimoune, 2016; Arellano-Yanguas, 2012; Bury, 2005; Bebbington y Bury, 2013).

También, en esta lista de factores detrás de la ocurrencia y cantidad de los conflictos se encuentra la existencia de eventos políticos críticos y conflictos aledaños (Tarrow, 2012; Tarrow y McAdam, 2005; Tilly y Tarrow, 2015) y aspectos institucionales de la gestión municipal (Muñoz et al., 2007; De Echave et al., 2009).

Por otra parte, si bien la literatura sobre los determinantes de la duración de los conflictos es comparativamente menor que en el grupo anterior, la evidencia cualitativa y cuantitativa sugiere que está relacionada con la presencia de la contaminación objetiva y percibida por la comunidad (Nájar y Zhang, 2011), la existencia de mecanismos de diálogo durante el conflicto (De Echave et al., 2009; Nájar y Zhang, 2011) y la intervención de organizaciones representativas de las comunidades, de la sociedad civil y las autoridades locales (De Echave et al., 2009).

Aparte de ello, conforman la lista de factores la ocurrencia de actos violentos (Nájar y Zhang, 2011), la presencia de minería informal o ilegal en la zona (De Echave et al., 2009) y la expansión del conflicto a más de un distrito (De Echave et al., 2009).

LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN LOS CONFLICTOS

Diversos estudios reconocen que las industrias extractivas pueden generar efectos perjudiciales en las mujeres, en dimensiones como la distribución de los ingresos, el trabajo no remunerado, la salud, el empoderamiento en el hogar y la comunidad y la violencia de género (Ward y Strongman, 2011; CNDDHH, 2016).

En consecuencia, en las comunidades en las que existe una mayor participación política, social y económica de las mujeres, ellas asumen un rol más activo en la defensa de sus derechos y llevan sus demandas al plano del conflicto. Por esta razón, se propone explorar la hipótesis de que, en el ámbito local, la participación femenina tanto en el plano económico como político podría explicar el surgimiento, la frecuencia y la duración de los conflictos mineros.

Sin embargo, la información disponible solo permite que la verificación de esta hipótesis sea de carácter exploratorio, por lo que su investigación a profundidad se mantiene como uno de los desafíos pendientes en la literatura.

> *La ocurrencia y el número de conflictos responden a las características de la producción u oferta minera, como el tamaño de las empresas y el tipo de mineral que extraen."*

METODOLOGÍA

El estudio se propuso estimar la asociación entre la probabilidad de ocurrencia, frecuencia y duración de los conflictos socioambientales mineros en el ámbito distrital, y los distintos factores que los explican según la literatura revisada.

Por esta razón, la estrategia metodológica consistió en la estimación de modelos de panel para analizar los determinantes de la probabilidad de ocurrencia y frecuencia de los conflictos en un distrito. En paralelo, para la evaluación de la duración de los conflictos se elaboró un survival analysis. La fuente de información principal fueron los reportes de conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo.

No obstante, los datos disponibles no permitieron implementar métodos de estimación de relaciones causales que lidien con los potenciales problemas de endogeneidad. En consecuencia, los resultados deben ser interpretados como asociaciones entre variables y no como relaciones de causalidad.

Andina

Los conflictos extienden su vigencia cuando involucran a los frentes de defensa y abarcan a más de un distrito.

CONCLUSIONES

La conflictividad socioambiental minera en los distritos ha experimentado un incremento vertiginoso. Entre el 2005 y el 2016, en promedio, siete de cada 10 conflictos socioambientales fueron mineros.

Durante este periodo, la tasa media anual de crecimiento llegó al 38%, superior en tres puntos porcentuales respecto al aumento total de conflictos socioambientales y el doble de incremento de los conflictos que monitorea la Defensoría del Pueblo.

Por el lado de los resultados de la probabilidad de ocurrencia y el número de conflictos, el análisis de regresión con datos de panel sugiere que existe una

asociación significativa con las características de la producción minera y, en particular, con la presencia de minería a gran escala. No obstante, el resultado no es contundente en todas las especificaciones.

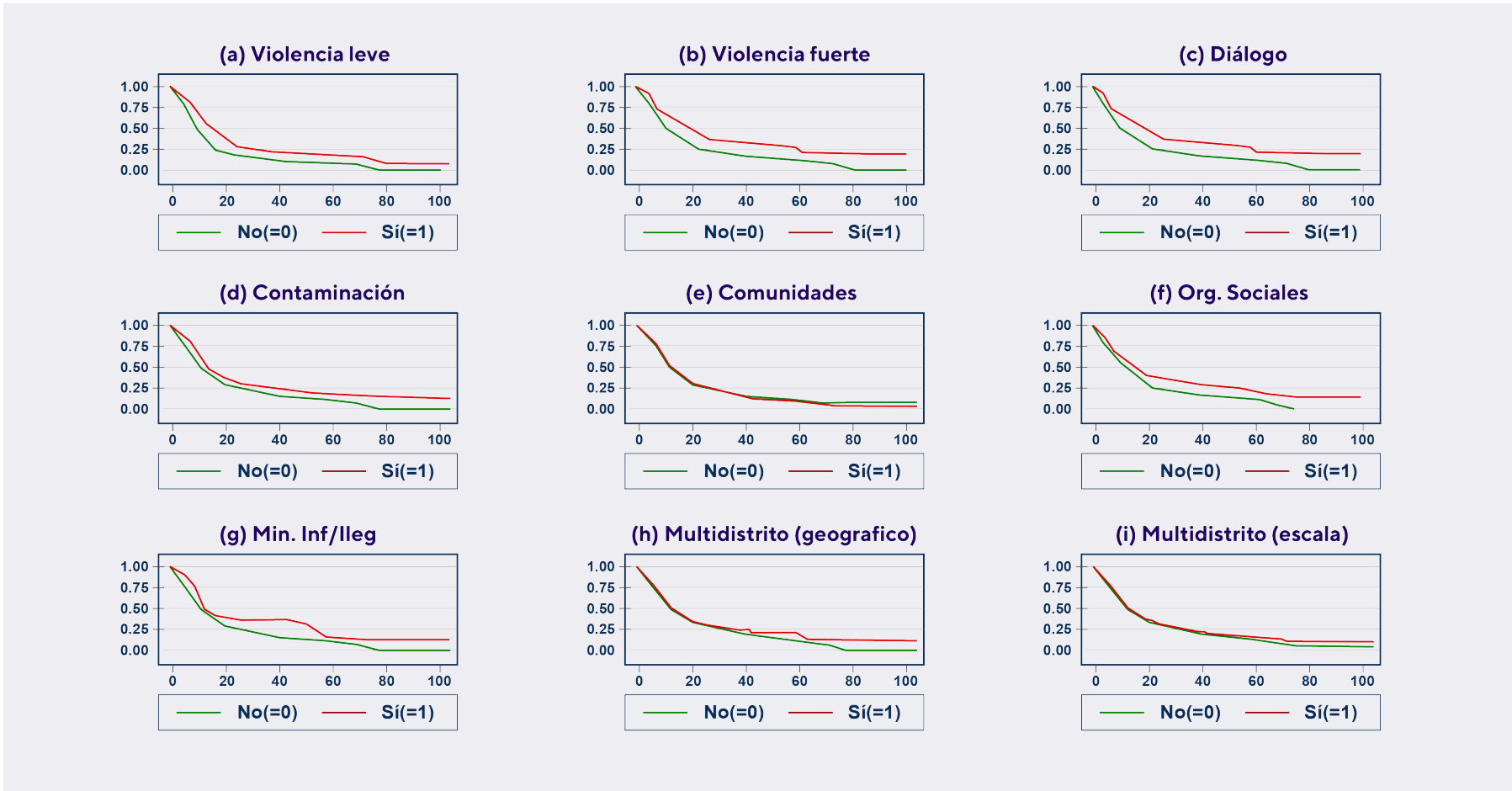
También, existe una correlación positiva significativa entre la ocurrencia y el número de conflictos socioambientales mineros con los niveles de contaminación percibidos y objetivos, como los pasivos ambientales. Estos últimos presentan un mayor grado de relación con la conflictividad, y ambas variables poseen una asociación determinante en todas las especificaciones.

Además, la variable en estudio guarda relación con la existencia de otros conflictos en la provincia, conocidos en la literatura como efecto difusión (Tarrow, 2012; Tarrow y McAdam, 2005; Tilly y Tarrow, 2015), y es más frecuente en años de elecciones.

Por el lado del plazo de los conflictos, los resultados sugieren que estos tienden a ser duraderos cuando existen actos de violencia tanto leves como fuertes, vale decir en episodios de huelgas y bloqueos de vías, así como enfrentamientos con detenidos, muertos, heridos o destrucción de infraestructura (ver paneles a y b del gráfico 1).

También, los conflictos extienden su vigencia cuando existen mecanismos de diálogo durante el proceso; con lo cual, dilatarían las disputas en vez de servir como herramienta de solución, y cuando existe contaminación real o percibida por parte de la comunidad (ver paneles c y d del gráfico 1).

GRÁFICO 1. Funciones de supervivencia de los conflictos mineros activos distritales durante el período del 2005 al 2016



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas/Adaptado por el autor.

Más aún, la duración de los conflictos es mayor cuando estos involucran a la sociedad civil como los frentes de defensa y abarcan a más de un distrito (ver paneles f y h del gráfico 1). Los análisis de regresión de los modelos de supervivencia corroboran estos resultados.

Por otra parte, el plazo de los enfrentamientos es menor cuando hay mayor conflictividad socioambiental en una provincia. Este resultado se explica porque la extensión de un conflicto en varios distritos dificulta la coordinación de los manifestantes y reduce la duración de la protesta.

Asimismo, otro factor que explicaría la menor duración de los conflictos es el aumento per cápita de las transferencias por canon. Una explicación detrás sería que, si bien las transferencias gatillan la ocurrencia de los conflictos, debido a la percepción de injusticia distributiva de la población, las autoridades locales utilizan dichos recursos como mecanismo para reducir la conflictividad a través de redes clientelares. Este resultado debe ser explorado con mayor profundidad.

Por último, respecto al rol de la mujer en los conflictos socioambientales mineros, no se halló alguna asociación entre su participación política, social y económica con las variables de estudio, en parte, porque la información disponible es muy limitada. En consecuencia, la agenda de investigación tiene como reto la incorporación del enfoque de género en el análisis.

Dados los factores detrás de la probabilidad de ocurrencia, el número y duración de los conflictos socioambientales mineros, se recomienda trabajar en tres ejes de políticas públicas.

El primer eje está vinculado con la prevención de conflictos. Dentro de este ámbito, se requiere de políticas públicas que promuevan la remediación de pasivos ambientales mineros, porque los niveles de contaminación objetivos y percibidos se correlacionan de manera significativa con la conflictividad minera.

También, dentro de este eje, se propone fortalecer los derechos de propiedad de las tierras agrícolas, debido a que una mayor participación de terrenos en actividades agropecuarias está asociada con la mayor ocurrencia y número de conflictos. Si los derechos de propiedad estuviesen mejor definidos, cualquier disputa por tierras sería más fácil de ser resuelta y aumentaría el poder de negociación de los agricultores; con lo cual, el diálogo sería más equitativo y formal.

En último término, dentro de este eje, se propone promover la prevención de conflictos sobre todo en períodos de elecciones municipales, ya que inciden en una mayor probabilidad de ocurrencia y cantidad de conflictos.

El segundo eje está asociado con políticas públicas de manejo de conflictos. Dentro de este conjunto, se recomienda fortalecer las mesas de diálogo y consulta previa, debido a que estos inciden en una mayor duración de los conflictos. Como parte de esta política es aconsejable que el personal del Ministerio de Cultura y de la Defensoría del Pueblo esté capacitado en materia de interculturalidad con el propósito de que esté familiarizado con las demandas y expectativas de las comunidades. Paralelamente, se propone capacitar a las fuerzas del orden a fin de evitar que la violencia escale en las protestas.

> ***"Se recomienda garantizar una cuota de participación de las mujeres en los procesos de diálogo formales, debido a que muchas veces sus intereses no están representados por las autoridades masculinas."***

El tercer eje propone políticas vinculadas con la generación de información y evidencia de los conflictos. Al respecto, es recomendable que la Defensoría del Pueblo, la Oficina General de Gestión Social del Ministerio de Energía y Minas y la Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la Presidencia del Consejo de Ministros establezcan criterios uniformes para construir sus bases de datos sobre conflictos sociales.

Andina

La investigación recomienda la implementación de políticas públicas que promuevan la remediación de pasivos ambientales.

Esto es crucial, por cuanto las tres instituciones gestionan estadísticas distintas sobre el mismo tema. Sobre el rol de la mujer en los conflictos, si bien las variables de género no evidenciaron un efecto significativo en la conflictividad minera, influirlas puede dar luces sobre cómo afrontar determinados problemas que las afectan en las zonas mineras y que no son priorizados por lo hombres. Por ello, se propone fomentar talleres de participación política y de empoderamiento para ellas junto con capacitaciones de enfoque de género e interculturalidad en la comunidad. Finalmente, se recomienda garantizar una cuota de participación de las mujeres en los procesos de diálogo formales, debido a que muchas veces sus intereses no están representados por las autoridades locales masculinas, así como incluir información cualitativa sobre la dinámica de sus participaciones en la toma de decisiones del distrito.

INVESTIGACIÓN DE INTERÉS PARA

- Presidencia del Consejo de Ministros
- Ministerio de Cultura
- Defensoría del Pueblo
- Ministerio de Energía y Minas
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
- Organismos sin fines de lucro
- Academia
- Políticos
- Congreso de la República

Entendiendo los determinantes y la duración de los conflictos sociales mineros

Por Carlos Pérez y Nicolás Barrantes

El estudio analiza los determinantes de la probabilidad de ocurrencia, frecuencia y duración de los conflictos socioambientales mineros durante el período del 2005 al 2016.

Resultados

Escala de la empresa

La probabilidad de ocurrencia está asociada con el tamaño de la minera.

Pasivo ambiental

Presenta una correlación positiva con el número de conflictos.

Periodo electoral

Los conflictos son más frecuentes en años de elecciones.

Acto de violencia

Los conflictos se extienden cuando hay heridos y muertos.

Mecanismos de diálogo

Las mesas de diálogo dilatan las disputas.

Canon minero

A mayor cantidad de canon, menor conflicto.

Recomendaciones de política

- Promover la remediación de pasivos ambientales mineros.
- Fortalecer los derechos de propiedad de las tierras agrícolas.
- Prevenir los conflictos en períodos de elecciones municipales.
- Fortalecer las mesas de diálogo y consulta previa.
- Capacitar a las fuerzas del orden a fin de evitar que la violencia escale en las protestas.
- Garantizar una cuota de participación de las mujeres en los procesos de diálogo.

CIES consorcio de investigación económica y social
Construyendo conocimiento para mejores políticas
IDRC | CRDI International Development Research Centre Centre de recherches pour le développement international
Canada
Fundación M.J. Bustamante De La Fuente Lima - Perú
SUNAT

REFERENCIAS

Arellano-Yaguas, J. (2011). Aggravating the resource curse: decentralisation, mining and conflict in Peru. Journal of Development Studies, 47 (4), 617-638.

Bebbington, A. y Burneo, M. L. (2008). Conflictos mineros: ¿freno al desarrollo o expresión ciudadana? En Oxfam (Ed.), Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú. Informe anual 2007-2008 (pp. 44-51). Lima, Perú: Oxfam.

Bebbington, A., Humphreys Bebbington, D., Bury, J., Lingan, J., Muñoz, J. P., & Scurrah, M. (2008). Mining and social movements: struggles over livelihood and rural territorial development in the Andes. World Development, 36 (12), 2888–2905.

Bebbington, A. y Bury, J. (2013). Political ecologies of the subsoil. En A. Bebbington, y J. Bury (Eds.), Subterranean struggles: new dynamics of mining, oil and gas in Latin America (pp. 1–25). Austin, Estados Unidos: University of Texas Press.

Bury, J. (2005). Mining mountains: neoliberalism, land tenure, livelihoods, and the new peruvian mining industry in Cajamarca. Environment and Planning, 37, 221–239.

Dancourt, O. (2011). La recesión de 2008/09 y sus lecciones. En Pásara, L. (ed), Perú ante los desafíos del siglo XXI. Lima, Perú: Fondo Editorial de la PUCP.

De Echave, J., Diez, A., Revesz, B., Huber, L., Tanaka, M. y Ricard Lanata, X. (2009). Minería y conflicto social. Lima, Perú: IEP, Cipca, CBC y CIES.

Haslam, P. y Tanimoune, N. (2016). The determinants of social conflict in the Latin American mining sector: new evidence with quantitative data. World Development, 78, 401-419.

Nota: El resto de las referencias y los detalles del estudio se pueden revisar en https://www.cies.org.pe/es/investigaciones/mas-alla-del-canon-entendiendo-losdeterminantes-y-duracion-de-los-conflictos.