

## Foro de Colaboración Público-Privada

### **INDUSTRIAS EXTRATIVAS Y DESARROLLO LOCAL**

#### ¿Cómo prevenir y solucionar los conflictos sociales?

La conflictividad social y política alrededor de los proyectos mineros se está convirtiendo en un serio obstáculo al desarrollo del potencial minero del Perú. Dicha conflictividad se origina en un dualismo económico y cultural que no es contrarrestado con acciones de desarrollo sostenible y comunicación y que, por lo tanto, es aprovechado por agentes interesados en extraer rentas económicas o políticas o impedir la operación minera.

Daniel Córdova hizo ver que los conflictos mineros suelen tener en común la difusión interesada de una idea falaz que termina haciéndose verdad, y la ausencia de una actividad económica no extractiva local dinámica, lo que agrava las brechas sociales y económicas en las zonas de influencia de las minas. No hay “economía política”, no hay un Estado capaz de informar acerca de los impactos y beneficios de la inversión minera y de concertar y llevar adelante un plan de desarrollo integral de la zona. Pero lo mismo se puede decir de la empresa, que con frecuencia no se comunica ni explica bien sus procesos tecnológicos a las comunidades para despejar fantasmas y que tampoco se relaciona con ellas con una filosofía de desarrollo compartido.

#### **El canon minero no funciona**

Comencemos con la responsabilidad que le toca al Estado en lo que se refiere a reducir las brechas para prevenir conflictos. Lo primero que debe decirse es que el canon minero (50% del impuesto a la renta que pagan las empresas mineras) no ha servido ni para reducir conflictos ni para generar desarrollo local o regional. El video elaborado por enterase.com informó que el 2017 se transfirió 4,800 millones de soles por concepto de canon a los gobiernos regionales y locales de las zonas mineras y que, de ese monto, sólo el 47% fue ejecutado. Y hubo 51 conflictos activos vinculados a la minería. Existe una correlación a lo largo del tiempo entre monto del canon y número de conflictos. Los gobiernos locales, que reciben la mayor parte del canon, tienen tan poca capacidad de ejecución como mucha de corrupción. Hay muchos alcaldes de zonas mineras en la cárcel.

El gobierno no tiene una solución a este problema ni parece estarla buscando. El reciente proyecto de ley para incluir a las comunidades en la distribución del canon, puede repetir a nivel de los presidentes de comunidades lo que ocurre con los alcaldes. El ministro de Energía y Minas señaló la necesidad

de acompañar a los gobiernos locales en la adecuada priorización y adecuada ejecución de sus proyectos –un buen propósito más que algo factible-, y que los sectores inviertan en el cierre de brechas en las zonas mineras, algo que, en general, corresponde a los gobiernos regionales. También mencionó el Fondo de Adelanto Social, para realizar inversiones sociales en áreas donde habrá inversiones mineras futuras, pero que tiene poco presupuesto.

### **Alto representante de la PCM**

Una carencia notoria es la de un alto representante del Presidente del Consejo de Ministros en las regiones mineras encargado de articular a los sectores y a los niveles de gobierno en la ejecución de un plan de desarrollo y en la atención temprana de situaciones que pueden derivar en conflictos. La PCM está creando este año cuatro Agencias Regionales de Desarrollo con esa idea, pero en regiones no mineras.

El ministro Ismodes informó que el MIDIS tiene el encargo de identificar las brechas de los servicios básicos de agua, saneamiento, luz, telefonía e internet a nivel distrital y hacer seguimiento a los sectores para que las atiendan. Es el único esfuerzo en esa línea, pero limitado a esos servicios.

Un resultado de esta carencia es que el Estado no cumple los compromisos que ha firmado en las mesas de diálogo y desarrollo, lo que origina, a su vez más conflictos. Según el informe Willakniki N° 4 2019 de la PCM, hay 108 espacios o mesas de diálogo en los cuales se han originado 1568 compromisos aun no cumplidos. De ellos, 1219 corresponden al Estado, principalmente a los sectores.

### **Construir confianza**

Ahora bien, muchos de esos conflictos que luego derivan en mesas de diálogo que generan compromisos incumplidos, se originan en percepciones respecto de afectaciones ambientales supuestas o reales ocasionadas por las empresas extractivas. En algunos casos pueden fundarse en hechos objetivos, pero con frecuencia son “ideas falaces” infundidas por actores interesados. Estas ideas pueden prosperar con relativa facilidad no solo debido a las enormes diferencias económicas y culturales, sino debido a una característica de la sociedad peruana que Felipe Cantuarias explicó con claridad: el pobre capital social, la falta de confianza y comunicación entre los actores, que es más notoria aun allí donde hay dualismo estructural.

Y es aquí donde comienza la responsabilidad de las empresas. Para comenzar, las empresas en el Perú en general no tienen credibilidad y con frecuencia tampoco son conscientes de la necesidad que tienen de desarrollar una estrategia para construir confianza en las zonas donde actúan y en el país en general.

Lo primero que tienen que hacer –explica Cantuarias-, es identificar quiénes son los actores o stakeholders que pueden incidir en el riesgo regulatorio, social y político de la empresa. Ocurren conflictos cuando las empresas no tienen una relación genuina, un diálogo abierto y proactivo con los stakeholders, sean estos opositores o aliados. Se trata de sentarse a conversar, escuchando con humildad y explicando con la verdad. Comprender y generar empatía. Se trata de tener una conducta ética y una comunicación transparente, que le de credibilidad también a una necesaria gestión de las percepciones en las redes que las empresas deben realizar. Y tener alianzas en general y en particular con las comunidades para el desarrollo sostenible de las zonas de influencia, como veremos.

Por supuesto, el Estado también tiene que explicar e informar. El ministro de Energía y Minas, Francisco Ismodes, admitió que su ministerio está lejos de la población y que por eso está creando unos “Comités de Gestión e Información Minero Energética” con la finalidad precisamente de informar acerca de las actividades y compromisos de las empresas a fin de atajar la desinformación. Ya hay uno en Moquegua y se están instando otros en Apurímac, Arequipa y Cusco.

Esos comités y el sector en general también se proponen difundir las buenas prácticas tecnológicas, sociales y ambientales que la moderna industria extractiva desarrolla y que no se conocen. Para ello ha creado el Centro de Convergencia y Buenas Prácticas minero energéticas – Rimay. La sistematización de las buenas prácticas de responsabilidad social y desarrollo compartido, de manejo ambiental e incluso de generación de activos ambientales, es una tarea pendiente de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE). Rimay, sin embargo, ha creado un espacio para compartir esas experiencias. Lo ideal es que se vaya consolidando un modelo de desarrollo local y ambiental gestionado desde la minería.

Rimay comenzó discutiendo y consensuando entre diversos actores, incluyendo la sociedad civil y la Academia, una “Visión de la Minería al 2030”, que incluye las mencionadas buenas prácticas. Lamentablemente, al final los representantes de ONGs ambientalistas no la firmaron, acaso como un síntoma de su oposición ideológica a la industria extractiva como tal.

Al mismo tiempo, el Ministerio ha decidido poner más recursos en el Programa Nacional de Remediación de Pasivos Ambientales. Se ha pasado de 15 millones de soles el 2017 a 155 millones el 2018 y a 290 millones este año. Ello sin duda ayudará mejorar la imagen de la minería y del Estado.

La Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, por su parte, ha puesto en marcha una campaña de comunicación titulada “minería para todos”, orientada a cambiar precisamente las malas percepciones acerca de la minería. Enrique Ferrand, Gerente de Minería de la SNMPE, refirió la

experiencia de las “Casas Abiertas” en varias regiones mineras, espacios informativos orientados a responder a todas las preguntas que la población tenga acerca de la actividad minera y que permite que los visitantes escriban con un plumón en un panel sus impresiones.

### **Alianza de las empresas con las comunidades y desarrollo compartido**

Ahora bien, la gestión de las percepciones es una tarea ineludible, sobre todo frente a campañas de desinformación generadas por ONGs y políticos post extractivistas o por aventureros políticos interesados en capturar rentas políticas y económicas a partir de la denuncia de supuestos agravios ambientales o del reclamo de mejores pagos por las tierras ya vendidas a la mina. Pero las campañas informativas y las estrategias de diálogo y generación de confianza tienen que basarse en hechos reales, en alianzas efectivas entre la empresa y las comunidades para el desarrollo compartido. Tiene que haber un compromiso real de las empresas con el desarrollo sostenible de las economías locales más allá de la vida de la mina.

Carlos Paredes, Coordinador Nacional de Sierra Productiva, planteó la necesidad de una alianza estratégica de las operaciones mineras con las familias campesinas, facilitándoles un conjunto de tecnologías productivas y de vivienda que transforman la vida del campesino convirtiéndolo en empresario plena y beneficiosamente conectado al mercado. Esas tecnologías comienzan con el micro reservorio familiar para dotar a la unidad familiar de riego por aspersión a fin de sembrar pastos cultivados y un huerto de hortalizas. Son 18 tecnologías productivas. Paredes relató 4 casos de experiencias exitosas de empresas mineras aplicando las tecnologías de Sierra Productiva.

Esto es clave, porque la práctica en muchas operaciones mineras ha sido generar dependencia en la población del dinero o el empleo entregados por la mina en lugar de procurar que las familias desarrollen actividades que les permitan valerse por sí mismas. En esa línea, quien planteó la plataforma de valor compartido más elaborada y conectada al mercado financiero global, fue Marcelo de Andrade, Chairman y Fundador de Pronatura International, Brasil. La idea es identificar las cadenas valor existentes y potenciales y elaborar un plan de negocios para las que tienen factibilidad. La empresa extractiva financia las etapas que tienen un componente de riesgo, se forma una organización ejecutora manejada por administradores pero en la que las comunidades y stakeholders son accionistas, y luego se levanta el capital en el mercado global, con inversionistas institucionales por ejemplo, y cuando eso ocurre se le devuelve a la mina el dinero que invirtió para la fase preparatoria. Forma parte de esta plataforma de valor compartido apoyar a los gobiernos locales a manejar mejor los recursos que reciben.

El “Modelo Toquepala” para sacar adelante la ampliación de la planta concentradora de Toquepala, inicialmente resistida, presentado por Daniel Córdova, resume los conceptos básicos que hemos reseñado: un plan de desarrollo construido sobre la base de un dialogo político y social en mesas de desarrollo, alianzas con los stakeholders (gobiernos locales, comunidades) para la ejecución efectiva de esos proyectos vía la creación de fondos. Y un esfuerzo de comunicación estratégica para cambiar las percepciones en la opinión pública regional y local y lograr la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental y la licencia de construcción.

### **Conclusiones y recomendaciones**

1. El Estado debe acompañar la inversión minera creando una gobernanza que permita informar y aprovechar los recursos generados por la minería para el desarrollo local.
2. El canon debe ser reformado porque no sirve ni para generar desarrollo ni para prevenir conflictos. Una alternativa sería adelantar parte del canon futuro –financiándolo con emisión de bonos soberanos o fondos institucionales- para formar fideicomisos ejecutivos encargados de desarrollar un plan de desarrollo integral en las zonas mineras, y en cuyo directorio estén presentes los alcaldes, representantes de las comunidades y la empresa. Ese sería el verdadero Fondo de Adelanto Social.
3. Establecer las Agencias Regionales de Desarrollo proyectadas por la PCM en las regiones mineras, para articular al Estado en dichas regiones a fin de atender las brechas y prevenir conflictos.
4. En lugar de dar dinero o empleos, las operaciones mineras deben facilitar tecnologías productivas a las familias campesinas para que aumenten su productividad y se conecten de manera sostenible con el mercado. Las minas deben desarrollar alianzas estratégicas con las economías campesinas y podrían fomentar la diversificación de las economías locales aportando el capital inicial, luego reembolsado, para desarrollar cadenas de valor financiadas en el mercado internacional.
5. Así como las empresas mineras deben construir relaciones de confianza y alianzas con los actores de sus zonas de influencia, y gestionar las percepciones, la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía debería también desarrollar una estrategia para generar confianza en la minería a nivel regional y nacional, y hacer un esfuerzo de sistematización de buenas prácticas de desarrollo rural y generación

de activos ambientales para cambiar la mala percepción existente y consolidar la visión y aceptación del Perú como un país minero que tiene que desarrollar su potencial minero para conquistar el desarrollo.