



PROYECTO DE REFORMA DEL
SECTOR DE RECURSOS
MINEROS DEL PERÚ

**XXVII Convención Minera
Arequipa, 12-16 Septiembre, 2005**

El Costo del Conflicto Social
Myriam Cabrera, Proyecto PERCAN

En este ambiente de continúa contestación social, el punto de coincidencia entre los múltiples actores –no obstante sus opiniones contrapuestas –es que los conflictos sociales en el sector minero aumentarán en los próximos meses, tanto en intensidad como en número. Los conflictos tienen costos incrementales que van mas allá de las consecuencias destructivas del recurso a la violencia. Se asume que el costo del conflicto social es plural mas que singular; estimado mas que exacto; variable mas que fijo; y en incremento mas que en reducción. Las prácticas actuales, sin embargo, están mas interesadas en determinar las causas de los conflictos mineros, que sus consecuencias, incluyendo el impacto para la sociedad en general.

Es reconocido que la dificultad de estimar con un grado confiable de precisión el costo de los conflictos sociales ha desalentado para que se emprendan esfuerzos serios de cálculo matemático; dificultad que se agrava dada la necesidad de incorporar en dichos cálculos numerosos imponderables: los llamados costos invisibles, que paradójicamente tienen las implicancias más visibles.

¿Por qué es importante el tema del costo del conflicto social para el sector minero? Diversas razones se pueden esgrimir, pero la más significativa es que el conocer los costos mesurables y no mesurables de los conflictos es, en si, un mecanismo de manejo de conflictos. La realización de cuánto cuestan los conflictos sociales podría propiciar, inicialmente, un cambio de percepciones (que actualmente minimizan el impacto) y, subsecuentemente, de comportamientos y políticas.

En el caso de los conflictos mineros y/o socio-ambientales constantemente se alude al “elevado” costo del conflicto para las empresas individualmente, el sector y para la sociedad en su conjunto, sin que al

presente se tenga una idea clara sobre cuál es el monto de ese costo, que no solo es económico sino también social. En términos generales, que necesariamente tienden a ser vagos e imprecisos, se argumenta que el saldo "es negativo" para la sociedad, ya que si bien el beneficio económico es positivo, sólo lo es para algunos, mientras que los costos ambientales y sociales, absorbidos por la mayoría, superan en mucho a los beneficios. Dicho de otra forma, los beneficios no crean conflicto, al menos no tantos como la distribución desigual de costos financiero-económicos y socio-ambientales.

Premisas y Presuposiciones

Se parte de la premisa de que la naturaleza misma de las industrias extractivas es causante de conflictos. Se dice que en ellos tienen predominancia cuestiones relativas a la distribución de la riqueza y al control (mas que manejo) de recursos naturales estratégicos; al establecimiento de relaciones de dependencia mas que de interdependencia; a la generación de sobre-expectativas mas que a la satisfacción de necesidades básicas; y a la carencia absoluta de confianza entre los actores mas que al fortalecimiento de relaciones de cooperación.

Asimismo, se tiende a buscar quiénes son los responsables, mas que a asumir responsabilidad por la creación y prolongación de conflictos violentos. Existe poca disposición para reconocer que cada uno y todos los actores en el sector minero generan (de una manera u otra) conflicto, si bien no violencia. De igual forma, se tiende a ignorar el hecho de que para crear un conflicto violento basta uno, pero para manejarlo efectivamente se requiere de la participación de todos los actores.

Por último, se asume que las consecuencias de los conflictos sociales se limitan al corto plazo y a aspectos monetarios y/o puntuales, como la pérdida de ganancias por la suspensión temporal de operaciones o la interrupción en la comunicación, nuevamente desconociendo la trascendencia de este tipo de relacionamientos a largo plazo y para cuestiones no medibles.

Conflictos Constructivos y Destructivos

En este punto es conveniente distinguir entre relaciones conflictivas constructivas y destructivas. Las primeras son relaciones en las que las partes tienen opiniones diversas y aun divergentes, pero que utilizan esa diferencia para encontrar puntos de unión más que de fragmentación. Los conflictos constructivos se nutren de la diversidad de opiniones, perspectivas, ideas, conocimientos, y contribuciones para generar sinergias y lograr puntos de encuentro, más que de consenso impositivo o de persuasión coercitiva.

Las relaciones conflictivas destructivas, que son el tema de este ensayo, son las relaciones que destruyen no sólo bienes materiales sino también los vínculos de relacionamiento y las posibilidades futuras de colaboración. Estas relaciones destructivas son las que se nutren de agresión y violencia y son las que parecen predominar en los actuales conflictos sociales que caracterizan, para un buen número de actores, el relacionamiento en el sector minero.

Se piensa que 'medidas de fuerza' son los únicos métodos efectivos para lograr el cambio social. La violencia, en este tipo de esquemas, se convierte en el instrumento por excelencia para llamar la atención, pero no necesariamente para solucionar problemas. La violencia y otras acciones agresivas se tornan en eje aglutinador propiciando un sentimiento ilusorio de fuerza/poder, de unión y de solidaridad y cohesión para los grupos y aun individuos que se empeñan en seguir este curso de acción.

Llamados para optar por caminos no violentos (incluyendo la comunicación no violenta) son invariablemente desatendidos debido a que los relacionamientos conflictivos "dan resultado." Es decir, aquellos que gritan, bloquean caminos, lanzan piedras o recurren al uso de la fuerza para transmitir sus puntos de vista efectivamente logran ser escuchados y, en numerosas ocasiones, apoderarse de la tribuna pública para presentar sus quejas y demandas.

En ciertas ocasiones incluso se logra la satisfacción de demandas, lo que permite entrar al círculo vicioso del relacionamiento conflictivo violento: si los pliegos petitorios son atendidos en respuesta a métodos violentos, los

mismos u otros actores quedan convidados para exigir el cumplimiento de promesas o presentar nuevas demandas en una nueva ronda de violencia. Violencia que, además, se incrementa en intensidad en cada nueva ronda y genera un efecto imitación, extendiéndose a otros sectores económicos y ámbitos geográficos.

La Industria del Conflicto

Las relaciones conflictivas violentas dan tan buenos resultados, se argumenta, que incluso han generado su propia industria: la industria del conflicto violento. Baste citar algunas cifras para medir el grado de efectividad de los operadores de esta industria. El Banco Mundial estima que de las 25 regiones, 23 son mineras, de las cuales 16 (64%) experimentan conflictos violentos en el sector minero.

Según la Defensoría del Pueblo, en 2003 se realizaron 200 paralizaciones y 1200 hechos de violencia; para el 2004 el número había aumentado a 400 paralizaciones y 1500 hechos de violencia; y de enero a junio del 2005 las paralizaciones violentas alcanzaron las 500 mientras que los hechos de violencia suman más de 2000. Mas aun,

- En julio 2005 había 72 conflictos sociales en el país
- 15% de ellos era en el sector minero "por enfrentamientos entre poblaciones y empresas mineras en escenario ambiental"
- 31 del total de conflictos ocurren en zonas catalogadas como "muy pobres"
- 12 en zonas de pobreza extrema

La industria del conflicto violento se puede definir como "la industria que transforma relaciones no conflictivas en conflictivas para generar cambios sociales, considerando al conflicto violento como su producto más efectivo". Su accionar se da en un vasto ámbito geográfico, que va desde lo local hasta lo global, pasando por lo regional, nacional e internacional.

Esta industria cuenta con los factores de producción propios de toda industria: capital y trabajo. Con respecto al primero, la industria del conflicto

violento obtiene financiamiento nacional e internacional; equipo, maquinaria y materias primas para realizar sus tareas en la 'producción' de conflictos violentos; tecnologías de punta con uso intensivo (Internet, celulares, etc.); estructura organizativa basada en redes y agrupaciones; y la valoración de una cultura del conflicto como factor "legítimo" de cambio social.

El factor trabajo está representado por un equipo para crear conflicto violento "altamente capacitado" en los niveles directivo (líderes y otros dirigentes), estratégico (ideólogos y formadores de opinión) y operativo (personal profesional y calificado). Mientras más se ejerciten en la práctica de crear conflicto por medios violentos, estos trabajadores de la industria del conflicto violento adquieren mayor experiencia y fortalecen sus capacidades y habilidades como creadores de conflictos violentos.

Tanto la industria del conflicto como sus operadores, directa o indirectamente, imponen un sistema de valores en el que se privilegia la destrucción y la confrontación, a la par que se alude a la solidaridad que se logra mediante la creación de "enemigos" y el fortalecimiento de imágenes estereotipadas del Otro.

En esta industria también domina un discurso y formas de comunicación que tienden a reforzar la naturaleza conflictiva de todo relacionamiento social, sumergido en desconfianza y continúa crítica y cuestionamiento.

Si bien la industria del conflicto violento es un buen negocio, los esfuerzos para controlar y eliminar conflictos violentos no están resultando tan efectivos. No hay duda de que existe un gran desequilibrio entre las capacidades y recursos de los actores para crear conflicto y aquéllos que se tienen para manejarlos y prevenirlos. En parte este desbalance se explica por una patente y preocupante incapacidad para entender y analizar situaciones de relacionamiento conflictivo. Hay un marcado desconocimiento de la dinámica de los conflictos violentos (la espiral del conflicto), enfatizándose únicamente los aspectos estáticos (identificación de algunos actores y temas) de los mismos.

De igual forma, existe pobreza de conocimiento sobre las técnicas para el manejo de conflictos, así como una subestimación de los diversos mecanismos de intervención y una sobre estimación de los procesos de negociación, que cuando son mal manejados recrudecen los conflictos existentes o crean mas conflictos. Y ya no se diga del costo (visible e invisible) creciente que procesos de negociación mal manejados generan para los actores involucrados y para la sociedad en su conjunto.

Resumiendo, la industria del conflicto constituye un buen negocio porque el conflicto violento es productivo: los grupos e individuos obtienen lo que quieren. Para ello se usan varias tácticas y mecanismos; baste citar solo algunos: amenazas (muy efectivas) violencia (altamente efectiva), chantaje emocional (que se conduce a través de los medios de comunicación masiva) y coerción (que cuando es usada por el Estado genera críticas altisonantes). Lo más importante, sin embargo, es que el conflicto violento es productivo ya que genera ingresos monetario-financieros para los operadores, si bien no para todos.

Dicho de manera inversa, no se han generado medidas para hacer del conflicto violento una industria improductiva. El reto, entonces, se centra en determinar cómo hacer para que los grupos sociales logren sus cometidos sin recurrir al conflicto violento; cómo alejarlos de la violencia sin tener que recurrir a su vez a la coerción y a la represión (demasiado riesgoso) y a prácticas de corrupción (el comprar líderes no es sostenible ni eficiente). En fin, cómo lograr la transformación de coaliciones conflictivas en alianzas cooperativas (mediante el ofrecimiento de incentivos adecuados) y cómo destinar recursos para el manejo de conflictos iguales o mayores a los que se aportan para la creación de conflictos violentos.

En otras palabras, las relaciones conflictivas violentas en el sector minero han llegado a un punto tal que su recurrencia está impidiendo que los actores se concentren en solucionar los problemas de fondo y en encontrar formas alternativas de relacionamiento que sean sostenibles y promotoras del desarrollo sostenido, lo que se traduce en un elevado costo social. Para lograr este último objetivo –el del desarrollo sostenible–, es necesario

determinar: ¿Cuál es el costo real, no imaginario, del conflicto social violento?

El Costo del Conflicto Social

La ironía es no saber con exactitud cuánto le cuestan al país los conflictos sociales en el sector minero. La aparente imposibilidad de llegar a un mecanismo de medición certero obedece a varias razones, entre ellas:

1. Limitaciones en cálculos matemáticos para determinar la asignación de montos y valor no sólo a bienes (tangibles) sino también a procesos (intangibles)
2. Tendencia a efectuar sumas parciales: por ejemplo, se tienen estimados (no cifras certeras) de cuánto le "cuesta" a una empresa un determinado conflicto violento, pero estas sumas no incluyen todos los gastos, costos y pérdidas en que se incurre y ciertamente no se incorporan en la contabilidad empresarial las llamadas externalidades sociales. Tampoco se tienen sumas globales del costo para el sector y mucho menos para el Estado y la sociedad en su conjunto
3. El problema de los intangibles: qué precio o valor dar a la pérdida de respeto o prestigio; a la creación y fortalecimiento de una cultura de la violencia.

El costo del conflicto violento, se dice, debe medirse en base a los esfuerzos que se realizan o no para promover el desarrollo de la actividad; revertir una injusticia socio-económica; para cimentar una obligatoriedad para la protección del medio ambiente; para acelerar la distribución de la riqueza; establecer regimenes de co-manejo de los recursos naturales y para eliminar la pobreza extrema, entre otros.

Nuevamente citando a la Defensoría del Pueblo, existe una correlación innegable entre lugares de pobreza extrema y aparición/agudización de los conflictos sociales violentos. Sin embargo, los conflictos violentos son ampliamente aceptados en zonas marginales, como la única forma de propiciar el cambio socio-económico en el sector minero. No sólo se da un

alto grado de aceptación popular, sino se otorga al conflicto, incluso al violento, un alto valor social. En una encuesta de la Universidad de Lima realizada recientemente, el 66.6% de los entrevistados que estaban “muy informados o informados sobre el tema,” declaró estar “de acuerdo con las protestas contra las empresas mineras”, mientras que el 40.9% se pronunció en desacuerdo.

Estas opiniones, evidentemente, desconocen el costo humano que el relacionamiento conflictivo violento tiene, y aquí no se alude únicamente a la pérdida de vidas, sino también a las situaciones de sufrimiento, trauma y temor que poblaciones enteras tienen que vivir en estas circunstancias.

Los costos del conflicto violento incluyen, a grandes rasgos, costos materiales (destrucción de propiedad), financieros (recursos para el conflicto en lugar de proveer servicios a la población), de infraestructura (destrucción de pistas), económicos (perdidas en otros sectores productivos de la economía), ambientales (los conflictos violentos también causan un impacto ambiental), y sociales (retrazo en el fortalecimiento democrático). Dichos costos pueden, en algunos casos, calcularse con mayor o menor grado de acierto, pero en la mayoría de los casos el cálculo es imponderable. A los primeros se les denomina costos visibles, mientras que los segundos son los costos intangibles, invisibles, no mesurables.

Costos Visibles

Algunos costos visibles de los conflictos sociales violentos se pueden medir. Para dar un ejemplo, considérese el caso del **Sector Turismo** en el que hubo pérdidas:

- De enero a junio, 2005 por 24 millones US\$
- Potenciales durante temporada alta de 400 millones US\$
- En agosto, 2005:
 - 4 millones US\$ por día
 - 1.5 millones US\$ en Lima
 - 900,000 US\$ en Cusco

El Ministro de Energía y Minas declaró en esta Convención Minera de Arequipa en 2003 que “en la actualidad existe más de una veintena de conflictos que están retrasando inversiones por más de 1,400 millones de dólares”. Los costos financieros para las empresas que han estado involucradas en dos de los conflictos violentos más recientes ofrecen un panorama también crítico:

- *Majaz*: desde el inicio del conflicto al 17 de agosto, 2005: 2 millones US\$
- *Tintaya*: 15 días de paralizaciones: 1 millón US \$ en pérdidas diariamente
 - Las pérdidas para el fisco representan 100,000 US\$ al día
 - Al 8/6/05 las pérdidas ascendían a 16.5 millones US\$

Un listado no exhaustivo de los costos mesurables para el país de los conflictos violentos en el sector minero tendría que incluir los siguientes rubros:

- Por pérdida de producción, en la inversión pública y privada, oportunidades de comercio, recaudación de impuestos, etc. (costos imputados)
- Por destrucción y reconstrucción de infraestructura
- Por destrucción de vías de comunicación (en adición a infraestructura)
- Por disminución en beneficios para los trabajadores
- Por pérdida de empleos
- Por incremento en mecanismos de defensa y seguridad (costos de elementos policíacos y del ejército)
- Impacto en la deuda externa
- Impacto en las proyecciones de la inversión extranjera directa
- Reducción en gastos en educación y otros servicios básicos

Algunos de los costos mesurables para el sector minero en su conjunto se refieren a la:

- Pérdida en producción
- Impacto en los precios de los minerales y metales a nivel mundial
- Pérdida potencial de oportunidades de inversión en otras regiones del mundo

Los costos, gastos y pérdidas para las empresas mineras se relacionan, entre otros, con:

- Pérdida en capital
- Retraso en operaciones (prolongación de amortización)
- Impacto en acciones en la bolsa de valores
- Disminución de ganancias
- Gastos en medidas paliativas (reservas imprevistas)
- Incremento en contratación de otro personal (consultores, abogados, personal de seguridad, relaciones públicas)
- Mecanismos de defensa y seguridad (protección instalaciones y trabajadores)
- Amortización acelerada por gastos que se adelantan como remediación ambiental
- Incremento en gastos no programados
- Incremento en tiempo de trabajo improductivo (pago de salarios en caso de suspensión de actividades)

Costos Invisibles

Dos de las argumentaciones que se privilegian para explicar los costos de los conflictos sociales violentos son la del costo/beneficio y la del principio de la racionalidad económica, según la cual ninguna persona o grupo actúa en contra de sus propios intereses. Estos argumentos han sido severamente cuestionados al argüirse, por una parte, que la fórmula costo/beneficio en el sector minero sólo se cumple, como ya se indicó, en el lado de los costos.

Por otra parte, se pregunta cómo es posible que exista apoyo para los conflictos violentos cuando ello indicaría que se está yendo contra los propios intereses. La respuesta, sin duda, tiene que ver con el hecho de que el costo

total y real de tales conflictos se desconoce. Asimismo, cuando se piensa en el costo del conflicto social se piensa, solamente, en la pérdida de bienes materiales ocasionados por destrucción. Mas significativo aun, es que los impactos del conflicto violento que no tienen "precio," "costo," y/o "valor" monetario, tienden a ser ignorados por todos los actores. Resultado: el conflicto se asume con un costo, pero no elevando y únicamente para el corto plazo.

Si esos costos sociales (no visibles) se incluyeran, la concepción que actualmente se tiene sobre el valor de estos tipos de relacionamientos conflictivos violentos necesariamente tendría que cambiar. Cabe reiterar que el impacto más severo se produce en un retraso significativo de los proyectos nacionales de desarrollo sostenible y en la perpetuación de condiciones de pobreza económica.

Una estimación real del costo del conflicto social violento debe incluir costos invisibles y no medibles para el país, el sector minero y las empresas. Los enlistados que a continuación se ofrecen únicamente constituyen un punto de partida para redefinir 'el costo del conflicto social', con miras a generar métodos de medición y cálculo más precisos; estas listas no son, de ninguna manera, exhaustivas. Así, los costos no medibles para el país y la sociedad en su conjunto podrían comprender:

- *Generación y fortalecimiento de la industria del conflicto*
- Incremento en frustración y sentimiento de inseguridad
- Incremento en gastos para combatir crimen y en el sistema de justicia ("en río revuelto...")
- Menor grado de cohesión y unidad social; solidaridad y cooperación; incapacidad de actuar colectivamente
- Por marginalización de diversos sectores que dejan de participar en la vida productiva del país
- Por pérdida de vidas humanas
- Incremento de la pobreza

- Desatención de problemas sociales/económicos centrales para el país (protección medio ambiente, desarrollo sostenido, nuevas formas de relacionamiento)
- Incremento desconfianza, incertidumbre, sentimiento de impotencia
- Por no cumplimiento del principio de obligatoriedad de rendición de cuentas
- Impactos en la salud
- Incremento en gastos paliativos para atender demandas sociales y atender problemas sociales
- Pérdida de prestigio internacional
- Aumento en las tensiones sociales
- Incremento en el tráfico/comercio de armas
- Se refuerza cultura de violencia (Valores: destrucción, confrontación)
- Se incrementan otras formas de violencia (doméstica, etc.) con el consecuente incremento de gastos en sectores salud, seguridad, etc.
- Incremento pobreza espiritual, moral, ética
- Por exclusión cultural
- Debilitamiento aun mas del Estado, al reducir/cuestionar/impedir funciones reguladoras y supervisoras; resultado: legitimidad limitada
- Retraso de fortalecimiento democrático
- Incremento de capacidades para crear conflicto, no para manejarlo y prevenirlo
- Aumento de inestabilidad –riesgo político y social

Para el sector minero, el costo social intangible incluiría:

- *Generación y fortalecimiento de la industria del conflicto*
- Imposibilidad de abstraerse de la problemática a nivel de la sociedad

- Menor coordinación con otros sectores productivos
- Incremento en la falta de confianza en el cumplimiento de contratos y acuerdos
- Mayor incertidumbre sobre tenencia de la tierra
- Incremento en el número de demandas y reclamos por inseguridad en manejo de recursos naturales (agua, tierra, etc.)
- Efecto demostración: réplica de modelos de protesta
- Mayor polarización, radicalización, politización
- Incremento de las presiones para acelerar el cambio positivo
- Generación de nuevos conflictos (semilla de su propia destrucción)
- Por manejo de crisis, que impide inversión en manejo preventivo de conflictos
- Proliferación de agencias que buscan llenar vacíos, generando falta de transparencia
- Falta de consenso
- Incremento de capacidades para crear conflicto, no para manejarlo y prevenirlo
- Incremento gastos por riesgo socio-político

Las empresas mineras deben integrar en sus sistemas de contabilidad y proyección de costos las externalidades sociales que genera la actividad, así como se han incorporado diversas externalidades relativas al impacto ambiental. Por "externalidad" se entienden los "efectos en el entorno vecino de una actividad específica, que ocasionan tanto costos (negativos) involuntarios, que generalmente no son socialmente aceptables, como beneficios (positivos), que amplían la gama de opciones para los sectores y grupos impactados por la actividad." Las empresas mineras, entonces, deben internalizar en sus operaciones el costo social de la actividad, incorporando no solo costos y beneficios tangibles sino, especialmente, costos no visibles tales como:

- *Generación y fortalecimiento de la industria del conflicto*

- Retrazo en implementación de proyectos de desarrollo socio-económico
- Por incremento de procesos de negociación frustrados
- Pérdida de prestigio/imagen institucional (listas negras, boicots, etc.)
- Acceso a nuevos yacimientos (mas costoso por la problemática social)
- Incremento de capacidades para crear conflicto, no para manejarlo y prevenirlo
- Incremento gastos por riesgo socio-político
- Incremento en adopción de medidas represivas y desesperadas

Conclusiones y Recomendaciones

Diversas lecciones se han aprendido de la persistencia y efectividad de la industria del conflicto violento. En primer lugar, las soluciones simples dan resultado en el corto plazo, pero crean mayores problemas a la larga. Segundo, los conflictos desatendidos, se vuelven conflictos severos y, tercero, a medida que se incrementa la espiral del conflicto, se destinan mayores recursos para continuar con la lucha y no a resolver problemas.

Por ello puede concluirse que mientras no se creen alternativas al conflicto violento, mientras éste siga siendo productivo, y mientras no se demuestre el **costo real** en el que incurre la sociedad en su conjunto, la industria del conflicto continuará siendo redituable y **no** habrá disminución de los conflictos sociales en el sector minero.

En este sentido, es imperativo:

1. Determinar el costo real del conflicto violento para el sector minero,
2. Institucionalizar procesos de manejo preventivo de conflictos,
3. Reconocer que las relaciones conflictivas son la norma mas que la excepción, pero no sucede así con la violencia que debe ser evitada a toda costa, y
4. Aceptar que:

*Los costos de los conflictos sociales violentos podrán ser incalculables,
pero se pueden prevenir*

*A mayor importancia de la disputa, mayor los costos incrementales del
conflicto*

*Mientras mas eficiente es el manejo de conflictos, menores son los recursos
que se dejan de invertir en procesos de producción y desarrollo sostenible*

*El reto es establecer un negocio para la paz en una economía
sustentada por la industria del conflicto.*

[Agradeceremos que, cuando se cite este material, se identifique
al autor y se haga referencia al Proyecto PERCAN]