

MINERIA, CONFLICTIVIDAD Y LA POLÍTICA: ¿algo cambia?

Anthony Bebbington, Martin Scurrah
y Anahí Chaparro*



ACUERDOS POLÍTICOS Y PROYECTOS EXTRACTIVISTAS

El economista Mushtaq Khan argumenta que las formas institucionales que rigen en una sociedad deben entenderse en función del acuerdo político que subyace a la organización de la sociedad (2010). Di John define estos acuerdos políticos como “las históricamente específicas negociaciones sobre las instituciones” (2009). En un sentido bastante parecido, Darien Acemoglu y James Robinson (economista y politólogo, respectivamente) hablan de los equilibrios políticos (2012), entendidos como el conjunto de instituciones políticas y económicas que son compatibles con las relaciones de poder político entre distintos grupos sociales.

* Anthony Bebbington es director de la Escuela de Posgrado en Geografía y profesor de Ambiente y Sociedad en Clark University, EE. UU. Martin Scurrah es investigador asociado del Centro Peruano de Estudios Sociales, Lima, Perú. Anahí Chaparro es antropóloga del Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP).

Agradecemos los comentarios de Mireya Bravo, Juan Luis Dammert y Denise Humphreys Bebbington. El artículo se basa en una investigación apoyada por la Fundación Ford.

Estos diferentes analistas insisten en que la economía, la institucionalidad y el poder no pueden ser entendidos de una manera separada, y en que, más específicamente, los arreglos institucionales que predominan reflejan acuerdos entre actores sociales y políticos más que diseños. La implicancia es que los arreglos básicos de una sociedad persistirán en la medida en que garanticen un nivel de crecimiento económico y una distribución de los frutos de este crecimiento que satisfagan a los diferentes grupos de poder, sean consistentes con las ideas prevalecientes de lo legítimo y en que otros actores sociales no tengan la capacidad para desestabilizar estos arreglos sociales, sea a través del proceso electoral, el debate público o la acción directa. Esto no quiere decir que no haya posibilidad de cambio en los arreglos institucionales, pero sí implica que en la medida en que existe espacio de maniobra para hacer cambios, estos márgenes de posibilidad son definidos por las relaciones de poder imperantes. De hecho, es

posible que la movilización social o alguna otra presión induzcan cambios que incorporen las demandas de tales movilizaciones. Sin embargo, en la medida que las instituciones de fondo se mantengan, esto sería un indicador de un arreglo político estable que logra adaptarse a la presión.

Para muchos científicos sociales, tales observaciones quizás no sorprenden. Sin embargo, lo que llama la atención es que estas afirmaciones vienen de economistas y politólogos que buscan entender las condiciones bajo las cuales se dan procesos sostenidos de crecimiento económico (y las condiciones políticas que llevan hacia el estancamiento económico). Desde antes de que Ollanta Humala fuera presidente, el Perú ha experimentado un crecimiento sostenido, tanto en general como en el sector minero. Además, las proyecciones del Gobierno parecen presumir que seguirá habiendo una expansión del sector minero, reflejada en nuevos proyectos e inversiones. Al mismo tiempo, aunque la conflictividad alrededor de la minería no ha crecido, tampoco ha mermado, según datos de la Defensoría. Entonces, surge la pregunta: si el crecimiento se ha mantenido y los niveles de conflictividad también, ¿la elección del gobierno de Humala ha implicado algún cambio en el equilibrio político que subyace a la sociedad peruana?

MOMENTOS ICÓNICOS Y CAMBIOS INCOMPLETOS

No cabe duda de que, con respecto a la cuestión minera, el gobierno de Ollanta Humala ha estado marcado por momentos y eventos de mucha visibilidad e importancia, los que, en cierta forma, parecen implicar que se ha dado un cambio sustantivo en el equilibrio político. En agosto de 2011, poco después de que Humala asumiera el poder, se dio la promulgación de la Ley de Consulta Previa, un momento que generó muchos comentarios dentro y fuera del país. Un mes

después, se decretó La Ley del Gravamen Minero, una modificación al régimen de regalías y al cálculo del canon minero que pareció aumentar el ingreso fiscal para el Gobierno central. Luego, en marzo de 2012, se aprobaron los reglamentos de la Ley de Consulta Previa después de un periodo de discusión complicada entre varios actores y el Gobierno. En julio de 2012, el proceso de diálogo en Moquegua sobre la mina Quellaveco culminó en un acuerdo que involucraba un rediseño sustantivo del proyecto, y unos meses después (en noviembre), se llegó a un acuerdo sobre el proyecto Toquepala. Entre estos dos acuerdos, y a un mes del de Quellaveco, se creó la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS), y en octubre, el Servicio de Certificación Ambiental (Senace), bajo el liderazgo del aún joven Ministerio del Ambiente.

Los arreglos básicos de una sociedad persistirán en la medida en que garanticen un nivel de crecimiento económico y una distribución de los frutos de este crecimiento que satisfagan a los diferentes grupos de poder

Estos cambios legislativos y acuerdos no son de menor importancia, y parecen implicar cambios significativos en la gobernanza del sector minero. De alguna manera, parecen reflejar respuestas, tanto del Estado como del sector empresarial, a un conjunto de demandas clave que han sido expresadas a través de la movilización social, aunque de una manera difusa. Sin embargo, y desde otra perspectiva, son cambios que pueden verse como meros intentos de incorporación política; es decir, cambios no sustantivos que buscan señalar un nue-

vo tipo de comportamiento estatal y empresarial mientras las prácticas y los compromisos de fondo se mantengan intactos. De hecho, hay evidencias que sostienen esta interpretación. Las condiciones que llevaron a la temprana renuncia del primer ministro Salomón Lerner, la aprobación de un Reglamento de la Ley de Consulta que difirió de los pactos alcanzados con las organizaciones indígenas, la resistencia a la publicación de la muy discutida Base de Datos de comunidades indígenas sujetas a la consulta previa, las dificultades para culminar el primer proceso de consulta en el ex Lote 1-AB, la salida más o menos masiva de oficiales del Ministerio de Cultura comprometidos con la defensa de los derechos de los pueblos indígenas y la renuencia a aplicar la consulta en el subsector minero serían solo unos ejemplos que llevarían a la conclusión de que no ha habido cambios de fondo.

Una interpretación intermedia sería que, si bien estos cambios no constituyen innovaciones institucionales completas, tampoco son meras salidas de paso. Primero, reflejan logros importantes, nacidos de una convergencia entre las demandas de ciertos actores sociales y las visiones de ciertos tecnócratas innovadores, quienes, desde hace un buen rato, han estado buscando promover reformas modernizantes que combinaran una profundización de la democracia con la introducción de sistemas de planificación basados tanto en la concertación como en la racionalidad, en un contexto internacional en el cual se hace cada vez más difícil eludir las responsabilidades sociales y ambientales. Segundo, son cambios que no eran inevitables, y, por lo tanto, exigen una explicación: toca explicar por qué Anglo American no pudo —o no quiso— imponer el diseño inicial de Quellaveco, mientras Yanacocha no logra establecer una buena relación con la población de Cajamarca; toca explicar por qué, luego de tanta resistencia a la

independización de los poderes controlados por el Ministerio de Energía y Minas, finalmente se creó Senace; toca explicar por qué, a casi dos décadas desde que el Gobierno firmó el Convenio 169 de la OIT, fue este Gobierno el que por fin aprobó una ley de consulta. Tercero, son cambios que parecen reflejar ciertas divisiones y diferencias de opinión dentro del acuerdo político dominante en cuanto a estrategia y quizá objetivos. Mientras ciertas empresas y élites han sido renuentes al cambio, otras parecen bastante más abiertas y reconocen que los tiempos van cambiando, y que ya no se puede hacer negocios sin consultar, negociar y a veces ceder. Cuarto, y muy relacionado al punto anterior, son cambios que exigen debate: han colocado los temas de la consulta, la participación, la planificación territorial y el diálogo como temas de discusión en la esfera pública. De alguna manera, aunque sean cambios aún incompletos, marcan una línea en la arena política respecto de la cual va a ser muy difícil dar paso atrás.

Las innovaciones institucionales se dan dentro de una economía política donde el peso de la rentabilidad empresarial y el crecimiento macroeconómico siguen siendo grandes.

Pero no hay que ser ingenuos. Al mismo tiempo que estos cambios se han dado, la estrategia macroeconómica del país sigue dependiendo de una inversión sostenida en el sector minero; por lo tanto, seguirá habiendo mucha presión sobre el Ejecutivo para que siga garantizando las condiciones que favorezcan la inversión privada y una expansión sostenida del sector. Por otro lado, en la medida en que los precios de los minerales vayan

bajando, se irá reduciendo el espacio de manobra de las empresas (o de ciertas personas dentro de estas empresas), quienes buscan hacer las cosas de otra manera. De hecho, sigue existiendo la posibilidad de que Anglo American decida que el nuevo diseño de Quellaveco resulte demasiado caro dado el precio actual y previsto del cobre. Es decir, las innovaciones institucionales se dan dentro de una economía política donde el peso de la rentabilidad empresarial y el crecimiento macroeconómico siguen siendo grandes.

¿ESPACIOS PARA CAMBIOS MÁS COHERENTES?

Si entendemos los cambios que se han dado en estos dos años como interesantes, lejos de ser completos y aún sujetos a un acuerdo político que no ha cambiado mucho, toca averiguar sobre las condiciones que podrían permitir que en el futuro estos cambios, por un lado, se profundicen y, por otro lado, se difundan más ampliamente en la sociedad peruana para volverse prácticas rutinarias. De nuevo, el panorama se presta a diferentes lecturas. En la medida en que las movilizaciones sociales constituyan una fuente de presión importante que contribuya a crear espacios para procesos de transformación institucional, la situación no es muy alentadora. Por distintas razones —desde la criminalización de sus dirigentes hasta dinámicas internas—, se percibe un reflujo de los movimientos sociales principales (Aidesep, Conacami, Pacto de Unidad). Las organizaciones nacionales parecen divididas, debilitadas y sin liderazgos fuertes. Por su parte, los frentes locales y regionales se quedan aislados y sin resonancia a escala nacional (no obstante la consulta popular en Cañaris y el conflicto en Espinar). Mientras tanto, varias de las ONG que han jugado un papel importante en la elaboración de ideas generadoras para estos procesos de cambio institucional están enfrentando un contexto cada vez más difícil,

caracterizado por una creciente escasez de recursos financieros.

Una lección de estos últimos años es que si se sigue pensando la relación entre minería y sociedad tal como se lo ha hecho hasta la fecha, va a ser sumamente difícil salir del ciclo de conflictividad

A nivel del Gobierno, y a excepción de los casos del Ministerio del Ambiente y de la ONDS, buena parte de las personas y de los grupos más innovadores ya han salido de la administración pública (aunque habría que ver si el nombramiento del nuevo premier Villanueva lleve a un cambio en esta tendencia). En el sector empresarial, las cambiantes relaciones de propiedad minera crean incertidumbre en cuanto a la orientación que van a asumir los futuros dueños de ciertos proyectos clave en el país. En general, de las expectativas que hubo al inicio de este Gobierno ya no quedan muchas. Todo esto implica que el espacio para una profundización de los cambios institucionales y un cambio sustantivo en el acuerdo político se vean limitados. A su turno, esto sugiere que las dinámicas en el sector minero seguirán más o menos igual, aunque quizá con un poco menos conflicto a consecuencia de la capacidad que tiene la ONDS para anticipar y disipar tendencias hacia la conflictividad.

Obviamente, es mucho pedir que un cambio en el acuerdo político se dé en el periodo de un solo gobierno, pero una lectura más optimista quizás reconozca que desde 2010 se han mantenido ciertas tendencias que son más propicias, y han surgido otras nuevas. La producción intelectual sobre la cuestión minera, articulada en algunos

casos a los movimientos sociales, se ha sostenido. El debate sobre el post-extractivismo, aun cuando muchos lo rechazan como *naif* y poco práctico, se ha consolidado durante el mismo periodo y ha logrado colocar temas importantes en el debate público, como, por ejemplo, el tema de las transiciones. El Grupo de Diálogo Minero sigue activo, profundizando y matizando sus discusiones. En varias universidades, la economía política y la sociología política de la minería han cobrado cada vez mayor visibilidad en un conjunto de disciplinas, currículos y planes de estudios, y aun cuando varios de estos cursos pueden reflejar respuestas pragmáticas de universidades en su búsqueda de nuevos estudiantes, al mismo tiempo implican la creación de nuevos espacios de debate sobre el tema. De hecho, se mantienen la producción de tesis de grado y la organización de eventos especiales y foros estudiantiles. Desde el Estado, la Defensoría sigue aportando al debate, y en diciembre de 2012, la ONDS lanzó una nueva publicación, *Willaqniki*.

Todos estos espacios son importantes. Si bien no están vinculados entre sí, y a veces se critican mutuamente, en su conjunto constituyen un vehículo para ir pensando de otra manera y elaborando posibles articulaciones entre los cambios institucionales parciales que se han dado hasta la fecha. En la medida en que los acuerdos políticos se basan

en, y son sostenidos por, sentidos comunes e ideas tomadas como dadas, esta tarea de pensar las cosas de otra manera no es de menor importancia. Una lección de estos últimos años es que si se sigue pensando la relación entre minería y sociedad tal como se lo ha hecho hasta la fecha, va a ser sumamente difícil salir del ciclo de conflictividad. —■

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acemoglu, D. y J. Robinson (2012). *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. New York: Random House.

Di John, J. (2009). *From Windfall to Curse? Oil and Industrialization in Venezuela, 1920 to the Present*. University Park: Pennsylvania State University Press.

Khan, M. (2010) "Political Settlements and the Governance of Growth-Enhancing Institutions". Mimeo, School of Oriental and African Studies, Londres.

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Bebbington, Anthony, Martin Scurrah y Anahí Chaparro. "Minería, conflictividad y la política: ¿algo cambia?". En Revista Argumentos, año 7, n.º 5. Diciembre 2013. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/mineria_conflictividad_politica.html.

ISSN 2076-7722