



**LOS CONFLICTOS SOCIALES MINEROS EN EL PERÚ.
REFLEXIONES PARA EL DEBATE**

Carroll Dale

Lima, 2017

INDICE

Introducción	4
1. Los Conflictos sociales	6
2. Conflictos sociales, pobreza rural y minería	11
3. Empleo y calidad de vida en zonas rurales	13
4. La comunicación social entre actores mineros	15
4.1. Requerimientos y necesidades sociales	17
4.2. La complejidad de la interacción social	18
4.3. Relaciones comunitarias en empresas mineras	19
4.4. El proceso de consulta	20
a) Percepción de las empresas mineras	20
b) Sinceramiento en la comunicación	21
c) Pasos en el proceso de consulta	21
5. Participación Ciudadana y Minería	22
5.1. La participación ciudadana	23
5.2. El proceso de participación	25

5.3. Participación y diversidad cultural	27
6. Diálogo y cultura andina	28
7. La prevención de conflictos sociales	32
8. Responsabilidad Social Empresarial y Conflictos Mineros	34
9. La negociación en zonas mineras	39
9.1. La negociación como proceso	39
9.2. Pautas para una negociación adecuada	42
10. La minería artesanal e informal	44
Conclusiones	47
Referencias bibliográficas	49

LOS CONFLICTOS SOCIALES MINEROS EN EL PERÚ. REFLEXIONES PARA EL DEBATE

Carroll Dale

2018

Introducción

En este trabajo planteamos algunas reflexiones sobre la importancia del análisis de los conflictos sociales en las zonas mineras del Perú y el rol que el Estado debe cumplir, en el propósito de encontrar salidas a los mismos, en las diferentes etapas de su desarrollo. Los conflictos que aparecen en las zonas rurales están atravesados por un conjunto de factores, socio-económicos, culturales y políticos, muy complejos. Muchos de los conflictos, se relacionan con aspectos frecuentemente asociados a problemas ambientales. Lo ambiental es el aspecto más crítico que se presenta en las relaciones con las empresas mineras. Para entenderlos mejor, hay que acudir a la teoría del conflicto social, a aquellos conceptos que permitan establecer los enfoques sobre una tipología y la lógica interna de los mismos,

Para afrontar los conflictos se requiere del aporte de las voluntades de líderes que intervienen, a nivel del Estado, empresa y sociedad. En la práctica, lo que observamos es la implementación de estrategias que no siempre ayudan a establecer los equilibrios para fomentar una cultura de paz. El Estado tiene dificultades para hacer seguimiento a los conflictos e intervenir en forma oportuna. Se requieren enfoques para tener una comprensión adecuada de estos conflictos. Cabe señalar, que el seguimiento e inventario de la conflictividad social es asumido por la Defensoría del Pueblo, quien tiene ubicados cada uno de los conflictos que viven las comunidades rurales frente a

las empresas mineras. Asimismo, la Presidencia del Consejo de Ministros contribuye con enfoques en sus intervenciones políticas y aplica un conjunto de estrategias para el abordaje de los mismos.

Planteamos en este trabajo, el abordaje sobre los conflictos que viven las poblaciones rurales, los problemas de comunicación, de negociación entre comunidades y empresa, y las salidas ante un panorama de incertidumbre, a raíz de situaciones de enfrentamientos de diversa índole. Haremos un análisis de aquellos aspectos críticos, que marcan el desarrollo de las relaciones sociales conflictivas en zonas o regiones impactadas por la minería.

1. **Los conflictos sociales**

Para entender los conflictos sociales¹, partimos de la realidad histórica compleja en la que está inmersa la población rural peruana, afectada por problemas de desigualdad, exclusión y discriminación social. Su malestar se expresa a través de las protestas contra elementos que alteran su tranquilidad. La prueba es el alto número de conflictos suscitados alrededor de la explotación de los recursos naturales que manejan las poblaciones campesinas.

El análisis de conflictos sociales es complejo porque intervienen variables y factores múltiples. Este análisis es la clave para explicar los procesos de transformación social en zonas mineras. El descontento campesino está relacionado con aspectos de la defensa de los derechos humanos.

Se busca una explicación lógica de los conflictos, a través de un marco teórico, así como las estrategias que contribuyen a lograr las mejores condiciones de la negociación² entre los actores que entran en conflictos. El propósito es contribuir al proceso de transformación de los mismos, a través del diálogo genuino entre las partes.

Hay instituciones empeñadas en articular intervenciones en la gestión del diálogo, y contribuyendo en la elaboración de políticas públicas, tales como la Presidencia del Consejo de Ministros, la Defensoría del Pueblo, Oficina de

¹ Conflicto social es toda situación en la que dos o más partes perciben que tienen objetivos, intereses y valores, mutuamente incompatibles o excluyentes. Es un proceso de discrepancia y antagonismo por intereses disímiles.

² La negociación se puede definir como el medio de comunicación que utilizan las personas para alcanzar una decisión consensuada respecto de un tema político que los atañe; es decir, entra en juego la obtención de una cuota del poder, condición necesaria para se puedan impulsar cambios y resolver conflictos.

Gestión social del MINEM y del MINAM, así como ONGs, como CooperAcción (De Echave, 2008), Prodiálogo que tienen planteamientos sobre cómo afrontar los conflictos. Los conflictos se han convertido en un debate político público, que se expresa en preocupaciones de los actores, autoridades, organizaciones de base, empresas mineras, involucrados en la industria extractiva.

Tomar en cuenta el inventario de conflictos de la Defensoría del Pueblo, en el que se señala que, cerca del 75% son ambientales. Un buen porcentaje de estos, no se han resuelto, nos preguntamos ¿por qué? Hay dificultades en la comprensión de los conflictos por una inadecuada explicación e imprecisión de los enfoques y marco teórico. Hay una deficiencia en la manera de interpretar los procesos de intervención en los conflictos.

La conflictividad tiene relación con las bases de la gobernabilidad y gobernanza del país. Depende de los factores de legitimidad, eficiencia y eficacia, estabilidad del régimen. Los conflictos son un factor que alienta procesos de transformación y cambios en la sociedad. Asimismo, es factor de cohesión de los grupos e instituciones, de aparición de movimientos sociales. Se requiere una clasificación de los conflictos, diferenciando aquellos que son manifiestos, los permanentes, los latentes y ocasionales.

Una definición amplia sobre conflicto tiene que ver con los procesos de interacción contenciosa entre actores e instituciones, con diversos grados de organización; son acciones colectivas en las que las expectativas no han sido resueltas. Son acciones de defensa de su situación, proponiendo un contraproyecto social. En los conflictos casi siempre hay choques de valores e intereses en torno a lo establecido, exigencia de participación ciudadana,

formas de distribución del poder, de la riqueza, de estatus y de recursos humanos. El conflicto es social cuando trasciende lo individual y cuyo origen se relaciona con la estructura misma de la sociedad. Tenemos algunas preguntas a responder: ¿Por qué hay dificultades de comprensión de los conflictos? ¿Por qué el Estado es un referente obligado en los conflictos sociales? ¿Por qué las mesas de diálogo fracasan con frecuencia? ¿Cuáles son las limitaciones del Estado para dar salida adecuada y evitar respuestas violentas? Los medios de comunicación y tecnologías de información ¿contribuyen, realmente, a resolver los conflictos?

Planteamos la siguiente hipótesis: Los conflictos sociales y los resultados débiles de las negociaciones políticas, frente a los conflictos, son producto de una fragilidad de la estructura política del país, de los aparatos del Estado, de las instituciones y partidos políticos; estos no presentan alternativas de solución eficientes ni viables, frente a los problemas y necesidades de la población. No se logra la satisfacción suficiente de las demandas planteadas por las comunidades, ni hay una canalización adecuada de estas, siendo notoria, en algunos casos, una disminución de legitimidad y gobernabilidad del Estado y de las instituciones locales y regionales.

En el afán de precisar las ideas sobre los conflictos, señalemos que La institucionalidad de los procesos de conflictividad social en la política peruana, es el hecho más notable en lo que va del siglo XXI. Las demandas campesinas que se han hecho sentir son parte de las dificultades en canalizarlas, en un contexto de escasa democracia en la política; la no satisfacción de las

demandas es un rasgo característico del contexto político actual. Es un hecho observable y medible. Hay una debilidad de representación política que sufre la democracia moderna. El Estado ha aceptado la existencia de esta forma de relación de confrontaciones con la sociedad civil. Nos preguntamos qué pasa con la conformación constante de mesas de diálogo, como espacios de concertación, pero que a veces no dan resultados. Es el reflejo de una crisis de representación, que tiene su impacto en la democracia y que se asocia a la crisis de los partidos políticos. (Ilizarbe, 2016).

La desigualdad y crisis de representación en el Perú abona al conflicto social. Las demandas de la ciudadanía no encuentran los canales que expresen sus exigencias ante el Estado. Los violentos incidentes tienen que ver con el avance de las industrias extractivas (empresas mineras y petroleras). Hay una percepción compartida de que viven una situación injusta, producto del modelo de desarrollo que excluye a unos, al mismo tiempo que beneficia a otros. El Estado no es un actor imparcial; por el contrario, refuerza un sistema de dominación, avanzada por la desigualdad social. (Durand 2011)

Los antecedentes del conflicto muchas veces tienen que ver con las tensiones sociales previas. Para entenderlas hagamos la distinción de algunos conceptos, como las diferencias que ocurren en los enfrentamientos: es cuando un actor expresa públicamente su desacuerdo con la acción del otro. En este nivel se va gestando el conflicto. Ejemplo: los desacuerdos entre una comunidad indígena y una empresa petrolera. La empresa inicia su proyecto sin informar a la comunidad; esta manifiesta su sorpresa y cuestiona la

presencia de la empresa. De esta forma se plantea el desacuerdo con la empresa. En el caso de las controversias, es cuando dos o más actores presentan pública y expresamente posiciones encontradas o contradictorias sobre el mismo tema, pero sin llegar a acciones que puedan amenazar la gobernabilidad. Un ejemplo es cuando hay una manifestación de desacuerdos con el otro y éste reafirma su intención de llevar a cabo ciertas acciones, a pesar del desacuerdo. Las partes ejercen presión. Los actores se organizan para defender o hacer prevalecer sus posiciones. Se preparan para defenderse públicamente.

En síntesis, podemos señalar algunos aspectos generales sobre el conflicto: No son buenos ni malos; desatan procesos, hay que evitar el enfoque maniqueo. Todos estamos inmersos en situaciones de conflicto. Hay necesidad de educarnos para abordar, de manera profesional al proceso del conflicto. Los conflictos se transforman en situaciones nuevas, en las que nada asegura que surgirán otros conflictos. Es una forma de relacionamiento de poder; el conflicto hay que ubicarlo en su contexto histórico y dentro de las desigualdades de la sociedad. En el conflicto, muchas veces una de las partes busca pasar de un estado de humillación a un estado de reconocimiento, a través de medios que no contribuyen a su transformación.

Las evidencias cuando ocurren los conflictos es que son eventos complejos por su conexión histórica. Se nota una insuficiente capacidad del Estado para darle un curso racional al conflicto: hay fallas en la normatividad, desconocimiento de las raíces del problema, falta de técnicas en el manejo de conflictos. Se

evidencia, también, la desconfianza en los actores estatales, hay manipulación en el manejo de las actas, que son, a veces, incumplidas. Por otro lado, existen altos niveles de exclusión social, económica cultural y muchas dificultades de comunicación entre actores. También, se observa un desconocimiento de los procedimientos legales. Sobre los medios de comunicación, estos son parte activa del conflicto. Se nota, a veces, que hay liderazgos antidemocráticos, con agendas ocultas. No hay tradición dialogante, sino una herencia autoritaria, con falta de arraigo de prácticas democráticas (Luque, 2007).

1. Conflictos sociales, pobreza rural y minería

Nos planteamos la interrogante sobre si los conflictos sociales contribuyen a avanzar en el desarrollo sostenible de las zonas mineras. Se constata que hay diferencias entre la situación de las comunidades ubicadas en los ámbitos de influencia directa de la actividad minera, frente a las que están ubicadas en zonas de influencia indirecta. Estas diferencias generan fricciones entre ellas, asunto que incentiva el conflicto. Asimismo, se observa que en estas zonas, de influencia indirecta, persiste la pobreza y es motivo de preocupación para el Estado y los gobiernos locales. Actualmente, los programas de desarrollo comunitario de las empresas mineras, han mejorado las condiciones de vida campesina, sobre todo a aquellas comunidades cercanas al campamento minero. El bienestar no se ha podido generalizar, todavía existen bolsones conformados por centros poblados donde no se ha impulsado el bienestar y se encuentran en los niveles críticos de sobrevivencia de la población.

La pobreza en zonas rurales no se ha reducido en el Perú. Las comunidades campesinas que se encuentran alrededor de empresas mineras, tienen

dificultades para resolver sus necesidades básicas y las empresas mineras hacen esfuerzos para asumir a cabalidad su responsabilidad social. Las comunidades requieren de apoyo económico para introducir procesos de innovación tecnológica y poder articularse mejor al mercado. Aquí, se observa, con frecuencia, que los grupos y organizaciones sociales de base no se ponen de acuerdo y los niveles de participación de la población son frágiles o no son evidentes.

Los planes de desarrollo a favor de las comunidades, se elaboran con escaso diálogo y participación campesina cuando se discute con las empresas mineras. Hay procesos de negociación entre comunidad y empresa, pero algunos son todavía superficiales, no afrontan la pobreza y no contribuyen a la sostenibilidad comunal. Sabemos que en estas zonas mineras se dan procesos complejos de interacción social con los actores involucrados en el desarrollo, alrededor de los intereses regionales o locales, pero que tienen dificultad de llegar a programas de trabajo compartidos.

Las organizaciones sociales de base y sus líderes están enfrentados respecto a las prioridades del desarrollo; no hay estrategias claras para resolver los niveles críticos de la pobreza y llegar a consensos sobre acciones que conduzcan a la calidad de vida y a un clima de tranquilidad y paz social. Pero lo que más falla, a veces, es la intervención de los ciudadanos, su participación es pobre, justo en aquellas situaciones en las que se requiere su punto de vista y debe expresarse la colectividad. Al analizar las dificultades de sobrevivencia, no se cuenta con un diagnóstico de los procesos que interfieren con el desarrollo comunal.

En resumen, una tarea urgente que las empresas deben asumir, es recuperar la actividad agropecuaria del campesino, con procesos de innovación tecnológica, mejorando las capacidades productivas que conduzcan al desarrollo integral de la población. Se espera que los procesos de negociación entre la empresa y la comunidad, se lleven a cabo en un clima de paz, equidad y justicia.

3. Empleo y calidad de vida en zonas mineras

Uno de los temas actuales de debate es cómo lograr que la generación de renta y empleo en las regiones, debido a la actividad minera peruana, pueda contribuir, en forma significativa, con el desarrollo sostenible de las mismas, el mejoramiento de la calidad de vida de la población y reducción de la pobreza. Nadie puede negar que la minería peruana está incrementando las oportunidades de empleo. Las estadísticas hablan: para el 2012, 3`297,248 personas han encontrado un empleo; 206,078 trabajadores con empleo directo, 824,312 con empleos indirectos, y 2`266, 858 personas han dependido de los trabajadores que obtuvieron empleo directo o indirecto³.

El empleo directo creó, en el periodo 2011-2012, el 17.5%, debido principalmente a las actividades de empresas mineras como la de Chinalco Perú SA y Xstrata Las Bambas, entre otras. El pago de remuneraciones significó un desembolso de S/. 5,145 millones en el 2010 y en el 2011 alcanzó el monto de S/. 6,654 millones.

³ La información estadística ha sido tomada de: Perú, Anuario Minero 2012. Reporte Estadístico. Lima, Ministerio de Energía y Minas. Abril del 2013.

La participación de las mujeres en la minería se incrementó en 8.65%, en labores administrativas, gerenciales y operativas. El total de participación de mujeres para el 2011 fue de 9,794, frente a los 165,536 hombres. Es decir, 5.6% de empleos para mujeres, frente al 94.4% de empleos para hombres. Esta diferencia abismal se debe, entre otros factores, a la discriminación de la mujer, que puede ser corregida con una capacitación intensa, con enfoques de género y equidad.

Por otro lado, respecto a la procedencia del trabajador minero, el 55.6% proviene de la zona y el 44.1% de otras regiones; el 0.24% corresponde a empleos entregados a personas extranjeras. Cabe señalar, que los trabajadores de la zona se han concentrado mayormente en aquellos empleos no calificados. Algunas empresas mineras han puesto sus mejores esfuerzos para revertir esta situación, brindando más capacitación técnica a jóvenes de las comunidades campesinas y entregando becas de estudios universitarios a jóvenes, en carreras relacionadas con la minería.

Otro dato interesante que nos brinda el Anuario Minero 2012⁴ es sobre la cantidad de empleos directos en las 22 regiones que tienen inversiones mineras en forma significativa: destaca, en primer lugar, Arequipa con 25,262 empleos, es decir, el 12.26% del total. Le sigue Junín, con 21,651 trabajadores, que representa el 10.51% del total. En tercer lugar, Cajamarca, con 21,108 empleos, es decir, el 10.24% del total de empleos. Estas cifras reflejan la importancia de la renta a favor de la economía regional.

⁴ Reporte Estadístico. Lima, Ministerio de Energía y Minas, del 2013.

Sobre los pasivos ambientales generados por la actividad minera y que afectan la calidad de vida de la población, el inventario realizado, al 2012, por el Ministerio de Energía y Minas, proporciona la cifra de 7,576 pasivos. La recuperación de estas áreas afectadas por la antigua minería, se convierte en una de las preocupaciones centrales del actual gobierno. Se han convocado a terceros, a instituciones de nivel internacional, para realizar estudios de remediación de estos pasivos.

Respecto a la minería artesanal, hay 77,723 personas que han tramitado la formalización de su actividad, de los cuales 62,000 ya pasaron por una revisión de sus documentos. Sin embargo, la minería artesanal informal e ilegal está generando un alto grado de deterioro de recursos naturales y contaminación ambiental. El Gobierno, en algunas regiones, está tomando medidas para frenarla

En síntesis, este nuevo panorama y la gestión económica de estos nuevos recursos en las regiones deben contribuir a la sostenibilidad de las mismas, al bienestar general de la población y disminución de la pobreza. Se tiene que reducir los conflictos socio-ambientales y planificar formas más efectivas de reducción de los mismos, con una activa participación ciudadana.

4. La comunicación entre actores del sector minero

La presencia de actores sociales y empresas mineras, que juegan roles importantes en los procesos de desarrollo de ámbitos geográficos, debido a sus trabajos de explotación de recursos naturales, generan muchas veces,

expectativas, frustraciones, desconfianzas y actitudes defensivas en aquellas poblaciones que se encuentran en la zona de influencia de estas empresas. El diálogo y la comunicación entre estos se vuelven difíciles y se convierte, con frecuencia, en una fuente de conflicto social.

El nuevo actor social, las empresas mineras, ya tiene decidido explotar los recursos mineros, y puede bloquear, sin tener la intención de hacerlo, las posibilidades de entendimiento con aquella población local involucrada, sobre temas que, para ambos, pueden ser cruciales y de mucho interés para el desarrollo sostenible de esas poblaciones.

En esta situación, los desafíos institucionales pasan por construir procesos de desarrollo que incorporen espacios de consulta⁵ y comunicación, en los que se involucren las partes y se logren compromisos de acción conjunta de los actores sociales.

Los nuevos procesos de interacción social, a raíz de la explotación minera, induce a los actores involucrados, para que pueda haber intercambios de opinión, de ideas y de experiencias. Se fortalecen los procesos de comunicación y se logra, de manera conjunta, un mayor conocimiento y

⁵ En el 2000 hubo trabajos de procesos de consulta, por parte la Consultora "Social Capital Group" (SCG). Estas consultas se realizaron a través de talleres participativos, con algunos sectores poblacionales peruanos. A raíz de esta experiencia, he planteado reflexiones y comentarios.

mejoramiento de la capacidad de toma de decisiones en aquello que más los inquieta⁶.

El propósito de los actores sociales que operan en una zona, es lograr un mejor entendimiento sobre los temas clave de interés que involucren a las partes. El requisito importante es la información requerida para comprender los intereses que se defienden en cada una de las partes.

Si los temas son abordados con claridad, esto puede ayudar a definir mejor los planes de acción conjunta. En estos procesos de entendimiento, se trata de conocer quiénes, desde cuándo y cómo deberían estar involucrados los actores para abordar dichos temas clave.

4.1. Requerimientos y necesidades sociales

Al analizar cómo se desarrollan los procesos sociales, a partir de la aparición de nuevos actores sociales en zonas culturalmente complejas, hay que considerar los requerimientos y necesidades de los grupos humanos, tanto de la Empresa, como de los que viven en dichas zonas. Veamos los siguientes:

En primer lugar, entender cuáles son los impactos económicos, socio-culturales, producidos por los actores sociales que van apareciendo en escena (la presencia de alguien que no es conocido, al inicio genera desconfianza y rechazo).

⁶ Uno de los casos más emblemáticos de consulta y diálogo es la Mesa de Diálogo de Tintaya. La empresa minera Xstrata Copper promovió esta instancia con buenos resultados a favor de la comunidad campesina.

En segundo lugar, se requiere generar situaciones que se caractericen por tener un clima de confianza y transparencia, diálogo y respeto a las opiniones de los actores, que están jugando ya un rol importante en la dinámica social de las zonas involucradas o afectadas por la acción de las empresas o instituciones.

4.2. La complejidad de la interacción social

Hay que tomar en cuenta que en las acciones de los actores que están interactuando hay mensajes manifiestos y latentes en el comportamiento de los grupos y que van apareciendo conforme avanzan los trabajos de las instituciones involucradas en el ámbito en cuestión. En el caso de las actividades de una empresa minera, hay que considerar lo siguiente:

- Al inicio, frente a la presencia de la Empresa Minera que interviene con muchos recursos, con maquinaria sofisticada y personal muy calificado, se hace difícil a la población, de entenderla de inmediato, qué es lo que quieren, cuáles son sus objetivos de trabajo.
- Por un lado, estas empresas tienen un comportamiento codificado, que, muchas veces, generan anticuerpos y diferentes conflictos en aquella población de la zona, afectada por sus impactos a nivel social y ambiental. Por el otro, las poblaciones se mueven bajo su propia complejidad cultural (creencias, costumbres, mitos, etc.).

- Se requiere desmadejar dichos conflictos, explicitarlos, identificarlos, llamarlos por su nombre y entender por qué se dan y cómo hay que resolverlos. Por ejemplo, los grupos poblacionales afectados por el impacto de estas empresas, generalmente creen que se les oculta información, que éstas no son francas y les mienten, que tienen intereses contrarios a sus necesidades.

4.3. Las relaciones comunitarias en una empresa minera

El Departamento de Relaciones Comunitarias de una empresa minera es el llamado a buscar el entendimiento y comunicación con la población. Necesita conocer, comprender y abordar los temas y preocupaciones centrales de la población local y ser el canal de comunicación y enlace entre la comunidad y las operaciones de la empresa.

Se trata de lograr un acercamiento entre dos realidades culturales distintas y complejas: de un lado, las ideas desde la perspectiva de los dueños e ingenieros de la Empresa que impulsan el proyecto industrial. De otro lado, las diferentes percepciones de la población sobre la acción de éstos.

El reto se encuentra en poder crear un espacio de entendimiento, donde van a estar presentes las preocupaciones de los representantes de la empresa y de los de una sociedad de origen principalmente campesino, en la que se mueven intereses, valores, mitos y patrones culturales muy propios. Se tiene que dar un

proceso de aprendizaje por ambas partes, posiblemente lento y accidentado, a veces, a partir de las experiencias de cada actor. Lo que ocurre con frecuencia, entre la empresa y las comunidades, es un bloqueo en el entendimiento de ambas partes, y la comunicación es insuficiente.

Se trata de ubicar los puntos de convergencia de los intereses para que pueda fluir con mayor facilidad estos aprendizajes mutuos, en un clima de confianza y diálogo. Se requiere hacer muchos procesos de consulta con presencia de los actores con la finalidad de ir superando las actitudes en conflicto.

4.4. El proceso de la consulta

La consulta es un espacio de diálogo, en los que los actores se toman su tiempo para expresar sus intereses, escuchar a los otros actores, identificar los aspectos esenciales que preocupan a la población o zona afectada por la actividad industrial; crear la necesidad, motivar a los actores a identificar y convocar a las partes interesadas para que, de manera conjunta, se busquen soluciones a dichos temas, previamente identificados.

a) Percepción de la empresa minera

Un sector de la población percibe a la empresa con mucho poder tecnológico y económico; esto puede generar temor y no saber cómo tratar su presencia. El reflejo de esta percepción es la actitud demandante, por parte de algunos sectores de la población de que la empresa debe cubrir ciertas necesidades, cubrir el daño ambiental, sin tener la certeza de que

vaya a ocurrir. Lo que exige la población es, principalmente, transparencia y ética en las intenciones de colaborar en el desarrollo de la zona.

Recordemos que actualmente la población está inmersa en una cultura autoritaria, con trasgresión de las normas y valores sociales y con evidencias de conductas corruptas, afrontados a actitudes proclives a la coima y la viveza criolla que parecen haberse institucionalizado. Este panorama exige un doble esfuerzo por ambas partes: tomar distancia de este tipo de comportamiento y de lograr un acercamiento a la empresa, con actitudes más horizontales para la negociación de los intereses mutuos; y por el otro lado, no caer en el asistencialismo ni paternalismo.

b) Sinceramiento en la comunicación

En este proceso, se exige un mayor esfuerzo por fortalecer los niveles de las comunicaciones entre los actores sociales. El reto consiste en sentar las bases de un nuevo proceso de comunicación, abierto, transparente entre los actores, con un nuevo lenguaje y conceptos, que brinden seguridad y confianza en el intercambio de ideas, en el proceso de proponer una información técnica y conocimientos que puedan ser manejados por los mismos actores

Es indispensable trabajar de manera distinta, de un lado, las expectativas y contenidos de trabajo de los ingenieros de la empresa; de otro lado, las expectativas de los líderes y miembros de las comunidades campesinas que viven en la zona.

Que la población entienda que la empresa no sustituirá al Estado, que lo que desea es concertar y evitar que se le perciba como un ente que subsidia las necesidades de la emergencia social. Así, la comunicación mejorará entre ambas partes y ayudará a lograr un compromiso mutuo de convergencia de intereses.

Se fomentará el diálogo y la participación de ambas partes, basados en la transparencia, confianza y respeto, con miras a generar procesos de desarrollo sostenibles. Se trata de construir una dimensión sólida y real de los procesos de comunicación de los actores sociales.

c) Pasos en el Proceso de Consulta

Hay experiencias de procesos de consulta, impulsadas por instituciones públicas y privadas. Señalemos algunos de los pasos importantes de este proceso.

- Intercambio de información sobre los aspectos de discrepancia, manifestados en reuniones.
- Contactos preliminares y pulsación de las expectativas de la población. Concertar un cronograma de encuentros para ventilar las diferencias que existen.
- Identificación de temas, a través de reuniones de consulta permanentes entre empresa y comunidad.

- Identificación de los grupos de intereses, por parte de la empresa. Análisis de los intereses diversos de estos grupos y generar un proceso de involucramiento de las diferentes partes, en los planes de desarrollo.
- Compromiso y planificación de acciones: Concertación, coordinación y priorización de las acciones sobre la base de una fluida información y comunicación. Por ejemplo: acercamiento de productores, a la demanda de la empresa, de acuerdo a los criterios o estándares de calidad de los productos.
- Formación de grupos de trabajo: sobre los grandes temas de interés por ambas partes. Es indispensable hacer lo más frecuente posible estas reuniones de grupos.

5. Participación ciudadana y minería

Hablar de participación ciudadana en las zonas mineras nos lleva a pensar en los niveles de conflictividad social; ésta se ha incrementado en el Perú, sobre todo en aquellas zonas donde la actividad minera es relevante. Aquí, se observa, con frecuencia, que los grupos de interés no se ponen de acuerdo y los niveles de participación de la población son frágiles o no son evidentes.

En estas zonas se dan procesos complejos de interacción social con los actores involucrados, alrededor de los intereses regionales o locales. Las organizaciones sociales de base y sus líderes están enfrentados, no hay estrategias claras para llegar a consensos que conduzcan a un clima de tranquilidad y paz social. Pero lo que más falla, a veces, es la intervención de los ciudadanos, su participación es pobre, justo en aquellas situaciones en las

que se requiere su punto de vista y debe expresarse la colectividad. Para conocer estas dificultades, es necesario contar con un diagnóstico de los procesos participativos. A continuación analicemos el concepto

5.1. El significado de la participación ciudadana

La participación ciudadana se define como un proceso integral en el que los actores sociales tienen el derecho de intervenir, en forma voluntaria, dentro de un grupo, para dar su opinión, tomar posición y decisión respecto a aquello que los puede afectar. Este proceso se retroalimenta con información y diálogo permanente entre los involucrados. Sus características principales son: democrática, inclusiva, abierta, dinámica y flexible. Se vinculan al concepto de responsabilidad social por los niveles de exigencia en el compromiso con los actores del interno y con el entorno social. A través de la aplicación de diversos mecanismos, el proceso participativo permite conocer y canalizar las opiniones, posiciones, puntos de vista, observaciones y aportes de los actores, respecto de las actividades socio-económicas que les concierne.

La participación busca la promoción del diálogo permanente, su tendencia es generar consensos. Trata de poner a disposición de la población involucrada, toda la información que ella requiere para asumir su responsabilidad. Las formas de participación deben ser oportunas y adecuadas, respecto a su relación con los planes de desarrollo sobre las actividades proyectadas o a las que están en ejecución. Se trata de compartir intereses comunes, crear comités de gestión con capacidad de representación; lograr que la población priorice y

decida en qué dirección se va a inclinar la elaboración y conducción de los planes de desarrollo participativos (Quedena, 2002: 64).

Lo que se espera es que los actores del entorno respeten el derecho de la población local a ser consultada y decidir sobre los objetivos y formas de intervención de los proyectos que apuntan a concretar el bienestar de la colectividad. El carácter sostenible de las acciones de un proyecto estará determinado por el grado de identificación e involucramiento de la población y por el desarrollo de sus capacidades para hacer suyo este proyecto (Arce, 2004: 71).

Participar, en suma, significa discutir con la población, los objetivos, la planificación y la forma de ejecución del presupuesto del proyecto. Es lograr que los ciudadanos estén bien informados e involucrados en las decisiones. Es institucionalizar la democracia participativa sobre la base del consenso de los representantes de la población

5.2. El proceso de participación ciudadana

Existen procesos participativos que tienen mecanismos propios, complementarios entre sí, y que contribuyen, en alto grado, a que la población se comprometa a intervenir en aquello que se sienta involucrado:

a) Diálogo. Consiste en fomentar la interacción con otros grupos, promover relaciones horizontales y actitudes de escucharse entre ambas partes,

superar las diferencias y alejar las dificultades provocadas por la intolerancia, la intransigencia y el autoritarismo.

- b) Negociación.** Es el proceso por el cual las partes interesadas resuelven sus conflictos, acuerdan líneas de trabajo, buscan ventajas colectivas. Busca resultados que sirvan a los intereses de ambas partes. La estrategia de “ganar-ganar” conduce a que las partes puedan beneficiarse de uno u otro modo.
- c) Consenso.** Se refiere al proceso de generar espacios privilegiados para compartir criterios comunes, buscar un equilibrio entre los puntos de vista de los actores sociales, establecer políticas y planes, reforzar capacidades de los dirigentes y lograr la concertación.

Cabe señalar, que las formas principales que contribuyen a una mayor participación ciudadana en zonas mineras, están ya previstas y reglamentadas por el Estado: acceso de la población a información, a los resúmenes ejecutivos y al contenido de estudios, referidos a temas, como impacto ambiental, monitoreo participativo, acuerdos. Una de las formas de recojo de información es aplicar encuestas, entrevistas, grupos focales, para averiguar las tendencias de opinión sobre los problemas sociales.

En un país democrático las personas tienen el derecho de participar, de forma responsable, en los procesos de toma de decisiones, sobre asuntos referidos a la actividad económica que pudiera tener alguna incidencia sobre sus intereses, sin perjuicio de las competencias que les corresponden a las autoridades, en cada uno de los niveles de gobierno.

Sobre la situación en las zonas mineras, corresponde al Estado, los sectores públicos de energía y minas y del medio ambiente, garantizar el derecho a la

participación ciudadana, a través de la aplicación de un conjunto de normas⁷ que alientan la participación. Se encargan de velar su cumplimiento y de que en el monitoreo participativo se incluyan representantes de las comunidades locales. En caso de no hacer caso a la normas, imponen sanciones ejemplares. En el proceso de participación, informar y rendir cuentas es una obligación de las autoridades. La transparencia en las cuentas es respetar los derechos de los actores. Participar significa ponerse de acuerdo en las prioridades. Es reforzar la corresponsabilidad y la cogestión de los cambios que hay que introducir en los planes. Por último, los líderes deben honrar sus compromisos, es decir, que lo que ofrecieron, sobre la base de los consensos logrados, debe formar parte de los planes a ejecutar.

Los aspectos que frenan la participación son diversos; señalemos algunos de ellos: la politización de los reclamos de la población, la fragilidad interna de las organizaciones por falta de normas y planes, la corrupción a nivel de líderes y de autoridades locales. Por último, las acciones violentas de grupos extremistas contribuyen a crear un clima de inestabilidad social, en el que la participación social es negada desde el inicio de las negociaciones.

5.3. Participación y diversidad cultural

Uno de los aspectos relevantes en los procesos inclusivos de participación social e interculturalidad en zonas mineras, es el respeto a las características y particularidades de las diversas culturas de la población, en especial su idioma

⁷ Los derechos y principios de intervención de la población están garantizados por el Reglamento de Participación Ciudadana (D.S. 028-2008-EM), la norma que regula el proceso de participación (R.M. 304-2008-MEM/DM) y la Ley General del Ambiente (2005).

nativo, y poder conocer de manera fidedigna, las expectativas, los modos de pensar y de sentir de la población sobre los proyectos a implementarse. Merece una atención particular el caso de las poblaciones indígenas que, a través del Convenio 169 (OIT), se ha establecido la consulta previa. Es un proceso dinámico y abierto que fomenta el diálogo con los representantes de éstas, en su lengua de origen. El propósito es que las poblaciones cuenten con la información necesaria para la toma de decisiones y sirva para el logro de los resultados finales de la consulta. Además, existe el consentimiento, entendido como el resultado del proceso de toma de decisiones que implica una manifiesta voluntad de inclinarse sobre una medida a tomarse en particular.

En síntesis, la participación ciudadana y la responsabilidad social, en los horizontes de la nueva minería, son requisitos indispensables para la convivencia armoniosa entre Estado, empresa y sociedad civil. La promoción del desarrollo sostenible de las poblaciones, incluye la promoción de las capacidades, la participación de la población, y el fortalecimiento de las relaciones de “buenos vecinos”, con la empresa. El reconocimiento de la participación ciudadana y la responsabilidad social es parte importante del bienestar y calidad de vida de la población.

6. Diálogo y cultura andina

Los frecuentes desencuentros y el bajo nivel de comunicación entre actores como las comunidades campesinas, autoridades locales y empresas mineras, afectan notoriamente la dinámica de buen entendimiento y convivencia social armoniosa que debiera existir en los distritos donde hay alguna actividad

minera. Demuestra, también, que no se toma en cuenta la importancia de los aspectos culturales y cosmovisión andina en esta comunicación interinstitucional.

La participación ciudadana es una de las formas que permite solucionar los conflictos socio-ambientales en zonas mineras; está normada (DS 028 y 304-2008-MEM) y tiene mecanismos que promueven y garantizan este derecho. Sin embargo, en algunas zonas rurales no está ayudando a prevenir los conflictos sociales. La Defensoría del Pueblo, en su informe N° 170 (Abril 2018) señala la existencia de 196 conflictos sociales, de los cuales 140 están activos y 52 en estado latente. Con respecto al número de conflictos, en Anash hay 30 conflictos; en Puno 18, en Cuzco y Apurímac, 14. Del total de conflictos, alrededor del 70% proviene de la actividad minera.

La base de la participación ciudadana es la comunicación y el diálogo, considerando el marco cultural que existe entre los actores involucrados y afectados por la actividad minera. Una de las inquietudes importantes manifestadas es cuando la empresa minera entrega un resumen ejecutivo sobre el Estudio de Impacto Ambiental (EIA), a los dirigentes de comunidades y autoridades locales. No hay una respuesta inmediata de parte de la población, a pesar de su importancia. El diálogo sobre este es escaso; son poco frecuentes las observaciones y consultas de parte de la dirigencia comunal. Lo que se sabe es que la información sobre el EIA no llega a manos de la población, o en todo caso, es escasa o fragmentada.

Los espacios para lograr el entendimiento entre los actores ya mencionados, deben asegurar que el proceso de consulta ante las comunidades, sea libre,

previa e informada (MEM, 2011), que sea culturalmente apropiada, es decir, expresada en su propio idioma, respetando las formas de pensar y costumbres de la población del lugar. Hablar de cultura es referirse a una forma de organización social en la que los actores cumplen roles y funciones precisos

La presencia de empresas mineras en distritos con población rural importante ha generado cambios en la cultura, en la forma de pensar y en los procesos de comunicación y sus manifestaciones. La actividad minera ha traído cambios en las formas económicas de vida del campesino de esas zonas y en sus manifestaciones, en cuanto al uso de su tiempo, de su salario, en la forma de distraerse, en buscar nuevas alternativas de educación, en el uso de los medios de comunicación, en la vestimenta, etc. Esta presencia ha tenido, definitivamente, un impacto en las prácticas sociales de los pobladores e instituciones del lugar. Es esta riqueza e identidad cultural andina que está presente y que se va a expresar en los procesos de negociación que se están dando entre comunidad y empresa minera.

En estos procesos de acercamiento entre los actores, lo que se ha debilitado en los comuneros, es la confianza y credibilidad en los acuerdos y promesas hechas. Los dirigentes señalan que este aspecto es clave por sus implicancias serias en el desarrollo de la actividad minera. Se aspira a que el comunero manifieste sus puntos de vista, sus dudas, en lo que se refiere a los riesgos del proyecto minero, sus impactos y medidas de mitigación. La transparencia y claridad de las intenciones de la empresa se convierten en requisitos para modificar y lograr que las relaciones sean de respeto y cordialidad entre la población y la empresa minera. Hay que aprovechar los medios tradicionales

de convocatoria en los distritos rurales, tales como asambleas comunales, vecinales, comités de trabajo, ferias, mesas de diálogo y otros.

En estos espacios hay que recoger la opinión, percepciones e intereses comunales, a través de la aplicación de encuestas y entrevistas, elaboración de boletines uso de los circuitos radiales en quechua. En esta dinámica, se observa una presencia débil de las mujeres. Los dirigentes explican que ellas deben quedarse en el hogar y ya no tendrían tiempo para asistir a las reuniones. Esta actitud machista de enfocar la equidad en las asambleas, está afectando este proceso participativo en las zonas mineras.

Las mesas de trabajo y diálogo se constituyen en espacios permanentes, de negociación, de interacción entre representantes de la población, empresas mineras y autoridades (MEM, 2011). Uno de los aspectos que requiere un seguimiento estricto, son los asuntos socio-ambientales. En muchos casos, es difícil de construir consensos y llegar a acuerdos que beneficien a ambas partes, debido a puntos de vista discrepantes entre los grupos culturales. Se requiere hacer seguimiento de los compromisos y hacer que se cumplan.

Lo que se busca es desarrollar una mayor responsabilidad social de la empresa, es decir, preocuparse por el impacto que generan las acciones de la empresa en el bienestar y calidad de vida de los trabajadores del campamento y respetando la cultura de la población comunal que se encuentra en el entorno. Esta preocupación constituye un compromiso ético que contribuye al diálogo y ayuda a la paz social en estas zonas.

Una de sus expresiones claras de una voluntad dialogante son los planes comunitarios de desarrollo, financiados en su totalidad por las empresas mineras, a favor de la población circundante. Se constata que estos planes se

elaboran con escaso diálogo con la misma población comunera y sin tomar en cuenta su propia opinión y cultura. Los espacios de discusión sobre estos planes y la información básica sobre los proyectos, son escasos y no se cuenta con una información precisa sobre los problemas.

Actualmente, hay procesos de negociación entre comunidad y empresa, pero son insuficientes. No se ventilan con claridad, por ejemplo, las necesidades y los niveles reales de pobreza en la zona, la situación de los mineros artesanos, en general, los obstáculos que frenan el desarrollo sostenible. Sabemos que en estas zonas mineras los procesos de diálogo e interacción social entre los actores involucrados, son difíciles. Hay planes locales que no tiene financiamiento y las empresas podrían tomar iniciativa de apoyarlos.

En resumen, El compromiso de brindar información previa, el respeto a la cultura andina y su forma de organización social, el diálogo y la negociación, la comprensión de los procesos socio-culturales de los interlocutores locales, son algunos de los aspectos indispensables a tomarse en cuenta para alcanzar la paz social en las zonas mineras.

7. La prevención de conflictos sociales

El incremento, hoy día, de los conflictos sociales en la minería peruana, que están señalados por la Defensoría del Pueblo, nos plantea varios interrogantes: Qué factores precipitan la confrontación abierta y acciones violentas, en torno a los problemas sociales? ¿Por qué los actores sociales involucrados no

tuvieron la capacidad de anticiparse a las consecuencias de conflictos sociales graves?

Es un hecho, nadie lo duda, de que las comunidades campesinas viven un clima de desconfianza y no credibilidad ante la acción de la empresa minera; ellas han marcado su distancia y no saben cómo resolver estos conflictos. Nos preguntamos si hubo intentos, por ambas partes, de superar la distancia y desencuentros con la empresa minera. ¿Por qué no se dan los espacios para la previsión y análisis de acciones que pueden generar tensión social y acciones violentas?

La respuesta se encuentra en la no capacidad de prevención ni diálogo, tanto de comunidades, autoridades, como de empresas, sobre los problemas que atañen a la actividad minera y que afecta la vida de campesinos. La prevención de conflictos se define como una intervención temprana en zonas donde potencialmente se supone que habrá conflictos, que plantea medidas que ayudarán a evitar conductas conflictivas no deseadas. Su finalidad es prevenir que las discrepancias se conviertan en una escalada de acciones difíciles de controlar por ambas partes. Se requiere acumular información, reunir una base de datos sobre situación en disputa.

Una de las fuentes de esta información puede provenir de un sistema de vigilancia y monitoreo ambiental, en el que los comuneros participen. Su objetivo consiste en recoger, procesar y analizar datos en el tiempo, con el fin de identificar si hay cambios en uno de los aspectos del entorno. Para lograr el objetivo, se requiere entrenar a los miembros de la comunidad para que tengan

una comprensión adecuada del proceso, un manejo e metodologías y protocolos, con indicadores sobre las modificaciones del ambiente.

Estos datos deben ser analizados e interpretados, para establecer qué escenarios, tendencias y riesgos posibles de enfrentamiento pueden ocurrir. Esta prevención debe permitir hacer intervenciones que frenen la colisión de las partes y contribuir al cambio de actitudes en las formas de relacionamiento social (Ormachea, 2014).

La prevención de conflicto está prevista y forma parte de un proceso dinámico y flexible de participación ciudadana, que permite poner a disposición de la población, información oportuna y adecuada sobre las actividades mineras. El titular minero está obligado de brindar, con transparencia, la información sobre el EIA (Estudio de Impacto Ambiental) y las actividades que se encuentra realizando.

La divulgación de información y consulta es una oportunidad invaluable para promover un entendimiento acerca del proyecto, los riesgos, sus impactos y medidas de mitigación propuestas e infundir confianza; permite a la población formarse una opinión fundamentada sobre el proyecto y cómo éste puede modificar el ambiente donde está viviendo. Dicha información es necesaria de hacérsela llegar, puesto puede afectar las condiciones de vida y percepción de los comuneros sobre la actividad minera (MEM, 2011).

En síntesis, la prevención ayuda a promover el diálogo y la construcción de consensos, de tal forma que los intereses y expectativas de la población involucrada sean tomados en cuenta en el diseño del plan de participación, así

como en la toma de decisiones de la empresa y del titular de la autoridad competente (D.S. N° 028-2008-EM).

8. Responsabilidad Social Empresarial y conflictos mineros

La óptica de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE), desde un enfoque de equidad, democracia e inclusión social, tiene una aplicación directa, cuando se analiza el caso de los conflictos socio-ambientales en las zonas mineras del país. Una de las características de la RSE es plantear que la relación empresa-sociedad-Estado busca el bienestar integral de la población, con la perspectiva de que sea armónica y transparente. Hoy día, esta relación en algunas zonas mineras, se encuentra entrampada, en crisis, y se hace necesario buscar salidas al impasse, a través del diálogo.

Para aclarar esta situación, propongo reflexionar sobre el concepto de RSE. Según Schwalb (2004), lo entiende como una filosofía, una actitud o forma de ver la vida, que implica que se tome en cuenta el efecto que nuestras acciones y decisiones tienen sobre el entorno social y ambiental. Ser socialmente responsable significa ser consciente del daño que nuestros actos pueden ocasionar a cualquier individuo o grupo social.

El concepto de RSE no es más que la extensión de la responsabilidad individual que tiene todo ciudadano, hacia su entorno físico y social. Se llama, también, "ciudadanía corporativa". Si aplicamos este concepto a la empresa, implica que ésta tiene deberes y derechos para con la sociedad y los debe

cumplir y respetar. Respecto al concepto de Responsabilidad Social Empresarial (RSE)⁸, “consiste en operar un negocio, de tal manera que se logren cubrir o se superen las expectativas éticas, legales, comerciales y públicas de la sociedad”. Otros, la definen como una visión de negocios que integra, de manera armónica, el respeto por la ética, las personas, la comunidad y el medio ambiente, en la gestión empresarial.⁹

La aplicación de este concepto a la coyuntura minera actual, pone en evidencia de que algunas empresas tienen dificultades para actuar con RSE, porque no perciben con claridad las demandas de la población afectada por su actividad. Los conflictos se han agudizado, la población se ha enfrentado a las fuerzas policiales, con pérdida de vidas que hay que lamentar. Se comprueba, una vez más, que el Estado no está ejerciendo el liderazgo para restablecer el respeto a la ley, la comunicación y la paz, en aquellas regiones donde la tranquilidad ha sido perturbada. A propósito, es importante la labor de la Defensoría del Pueblo (2007) que, de manera permanente informa sobre el avance de los conflictos socio-ambientales; desde el año 2004 viene elaborando reportes sobre éstos.

El origen de los actuales conflictos mineros, en su mayoría, se remite a motivaciones políticas y no tanto a razones de contaminación ambiental. En estos conflictos, los grupos de interés locales defienden sus puntos de vista y no llegan a ponerse de acuerdo. Surgen actores sociales y grupos políticos externos que han azuzado estos conflictos, como los mineros artesanos informales, grupos extremistas y gente pagada por el narcotráfico. Además, se

⁸ Concepto extraído de la organización internacional “Business for Social Responsibility (BSR).

⁹ Grupo Empresarial Promotor de la Responsabilidad Social en Uruguay (DERES), citado por M. Schwalb.

encuentran los que no reciben ningún tipo de beneficio de la explotación minera, que se constituyen en los grupos más radicales para hacer sentir su protesta. Por otro lado, la población se encuentra desinformada, no conocen los aspectos técnicos de los proyectos mineros. Debido a esta situación, las minorías sociales se imponen con acciones que incitan a actos violentos.

Se ha constatado que actualmente algunas empresas mineras sí cumplen con la RSE; han logrado acuerdos con las comunidades del entorno y los resultados han sido favorables al desarrollo local. Sin embargo, estos resultados vividos por varios sectores de la población no llegan a ser conocidos ampliamente en las regiones. Otra de las causas, pues, que agudizan los conflictos en las zonas mineras, son los insuficientes mecanismos y procesos de comunicación. Precisamente, una de las exigencias de la RSE es la transparencia informativa, que consiste en que la empresa da a conocer a los grupos de interés, el impacto real de las políticas y sus sistemas de gestión. Además, propicia a que el ciudadano desarrolle la capacidad de enjuiciar los resultados alcanzados por la empresa, en lo económico, lo social y lo ambiental (Schwalb 2004). La empresa requiere tener mayor transparencia en el manejo económico de las operaciones mineras, en los esfuerzos de monitorear los riesgos ambientales y en el logro del desarrollo de las capacidades de la población afectada por su actividad.

La conflictividad social minera se ha incrementado en los últimos tiempos, pero se sabe que ésta no viene de ahora, sino que se remonta a décadas pasadas en que las mineras tuvieron una conducta reprobable a nivel de la

contaminación ambiental. Sin embargo, en el caso de Cajamarca, lo que aparece con fuerza, son las posiciones intransigentes de ciertos líderes que pretenden alcanzar protagonismo y ganar posiciones en el panorama electoral futuro. Esta situación ha generado una ruptura en la comunicación entre la comunidad y el Estado. Se espera que con los esfuerzos de intermediación de algunas instituciones, se obtengan resultados positivos y lograr el acercamiento entre el Estado, empresa y dirigentes regionales.

En este panorama, pues, se cuenta con la experiencia de algunas empresas mineras¹⁰ que actúan con los criterios de la RSE, acuden a las mesas de diálogo y aportan al fortalecimiento de las bases del desarrollo sostenible regional. Es el caso de la Empresa Xstrata Tintaya que ha entregado como aporte voluntario al Fondo Social, el 3% de sus utilidades, antes de los impuestos y fuera de los gravámenes de ley. Actualmente, viene desarrollando más de 800 proyectos de desarrollo sostenible que benefician directamente a la población de Espinar¹¹.

La perspectiva de la RSE es alentar la creación de las bases éticas de una nueva minería, reconocer la importancia de la participación de la población, directa e indirectamente afectada; la voluntad de ésta se expresa a través del otorgamiento de la licencia social para la explotación de los recursos, en sus tierras. Cabe señalar, que la creación de fondos sociales para lograr el desarrollo comunitario, sobre la base del aporte voluntario de estas empresas, es bienvenida, porque mejora en forma significativa el bienestar y calidad de

¹⁰ Antamina: una década de minería responsable. Entrevista a Abraham Chahuán, presidente y gerente general. En Revista "Stakeholders, Responsabilidad Social", Año 5, N° 33, 2011.

¹¹ Documento de Xstrata Tintaya, dirigido a la opinión pública, el 29 de mayo de 2012.

vida de la población rural afectada, pero no es suficiente. La participación de la población, a través de la licencia social, y el planteamiento de priorizar los recursos hídricos, antes que la explotación minera, son componentes indispensables para el impulso de la RSE.

En síntesis, la RSE, en el contexto de los conflictos mineros, tiene que ver con planteamientos de convivencia armónica, entre los intereses de la población inmersa en la actividad agropecuaria, la protección de los recursos naturales, en especial los hídricos, la licencia social y el impulso de las inversiones mineras para el desarrollo sostenible de las regiones. Por el lado de la responsabilidad social del Estado, ésta se expresará a través de sus políticas de equidad e inclusión social y su liderazgo para impulsar los cambios a favor de la descentralización que requiere el país.

9. La negociación en zonas mineras

La experiencia de sostener relaciones entre la comunidad campesina y la empresa minera en zonas rurales, está inmersa en procesos sociales marcados por una serie de dificultades que, en la mayoría de veces, no se manejan bien. Hay razones de nivel socio-económico, político, cultural o de liderazgo, que impiden que la comunicación entre estos actores sea fluida, que haya diálogo y participación, que haya puntos de encuentro; son relaciones

marcadas, sobre todo, por la desconfianza y no credibilidad. Es de suponer que cuando se trata de evitar el acercamiento entre las partes, los conflictos se acentúan y las brechas de incomprensión se profundizan. Hay algunas mesas de diálogo que han fracasado por actitudes de intolerancia y falta de respeto de los mismos dirigentes de ambas partes.

De parte de estos actores no siempre hay voluntad política de sentarse a la mesa y escucharse mutuamente. Tiene que existir un proceso de acercamiento, tener la preocupación, de parte de la empresa, de contribuir a resolver el deterioro económico de las comunidades que viven en su entorno, tener la decisión de resolver las discrepancias. Debe haber una intención de conversar sobre los aspectos discordantes. En este sentido, reflexionemos sobre el significado de las acciones de negociación, sus requisitos, estrategias y resultados que se pueden esperar.

9.1. La negociación como proceso

Se define la negociación como un proceso por el cual las partes interesadas resuelven sus conflictos y acuerdan líneas de conducta. Buscan ventajas individuales y colectivas para ambas partes, procurando obtener resultados que sirvan a sus intereses mutuos. Según Cornejo (2012) “la negociación es una etapa elevada de comunicación e interacción, en la que después de un intercambio de información y acercamiento de puntos de vista y de documentación, las partes pueden llegar poco a poco, a un acuerdo final”

Este proceso surge cuando las situaciones implican una acción multilateral. Es una forma de resolución alternativa de conflictos colectivos. La negociación se inicia cuando hay diferencias en las posiciones que mantienen las partes. Las

estrategias de ambas partes son diversas y se pueden resumir de la manera siguiente:

- La estrategia “ganar-perder”, cuando los negociadores muestran un estilo duro, cuyo objetivo es perseguir su propio provecho, alcanzar sus intereses sin ceder nada.
- La estrategia ganar-ganar, cuyo proceso es lograr un juego provechoso para que todas las partes, puedan beneficiarse de uno u otro modo.

Esta estrategia de resolución de conflictos consiste en promover un proceso en el que se consigue contentar a todos los participantes, pero sin dejar de lado la idea de que los negociadores buscarán no solo defender sus intereses, sino adoptar una actitud de triunfo.

Cabe señalar, que se presentan una serie de trabas para frenar este proceso. Una de ellas es cuando se presenta un negociador intransigente, que va a plantear una serie de reservas y restricciones a la negociación, va a defender puntos de ruptura, no escucha a la otra parte; intentará abandonar la negociación u optará por la confrontación abierta. Otro de los tropiezos es la falta de ética de ciertos líderes, que aprovechan la circunstancia para obtener recursos en beneficio propio.

Cuando las discrepancias entre estos los actores son evidentes e insalvables, se hace necesario que las partes se orienten hacia la creación de una mesa de trabajo, o de diálogo o de desarrollo, en la que se podrá ventilar sus diferencias y los aspectos de desavenencia.

Precisemos, ahora, algunas pautas para lograr una negociación en buenos términos y a favor de las partes involucradas.

9.2. Pautas para una negociación adecuada

El procedimiento para desarrollar las condiciones de una buena negociación que permita resolver conflictos activos entre una comunidad y una empresa, es el siguiente:

- a) Escuchar y analizar las explicaciones que sirven de sustento a la propuesta presentada por la parte contraria.
- b) Planificar y organizar la propuesta con argumentos sólidos que permitan una negociación con efectividad.
- c) Estudiar la forma particular de abordar cada conflicto, pues tiene sus propias características y un contexto diferente.
- d) Analizar el conflicto de manera sistemática y directa, tomando en cuenta de que cuando participan comunidades campesinas que tienen disputas, habrán percepciones diferentes sobre los problemas que se discuten.
- e) Elaborar un análisis integral del conflicto completo, señalando las causas o factores que una intervienen y ocasionan un conflicto activo.
- f) Tener claridad sobre el escenario y contexto en el que se presenta la negociación;
- g) Preparar al equipo de dirigentes que va a negociar, brindándoles una asesoría legal, técnica y económica.
- h) Manejar, en forma directa, sin intermediarios, el proceso de la negociación planteado entre los actores enfrentados.

Los requisitos, según Cornejo (2012), para lograr un buen desempeño como negociador, son:

- Capacidad para escuchar, convencer, persuadir a la otra parte;
- Imaginar, de manera creativa, las alternativas de solución de los problemas, lograr resultados a través de una buena comunicación;
- Tener una adecuada preparación técnica para conocer el contexto y manejar una información adecuada durante la negociación.
- Tener actitudes positivas, paciencia, tolerancia, empatía y respeto hacia la otra parte.
- Cumplir las etapas de: planeamiento, apertura, exploración, aproximación, aclaración y cierre de la negociación.

Se recomienda evitar la ruptura de las relaciones entre la comunidad y la empresa minera, manteniendo buenas relaciones, antes, durante y después de la negociación. Proponer un sistema de monitoreo y evaluación de las acciones, a favor de la negociación entre la comunidad y la empresa, y cumplir con los compromisos acordados entre las partes.

En síntesis, la negociación es un proceso complejo que supone liderazgo, una gran capacidad de diálogo y responsabilidad social, tener claridad sobre qué estrategias son las más adecuadas a seguir. En el terreno práctico, negociar es poder comprender y hacer comprender aquello que es negociable frente a la otra parte y aquello que no lo es.

10. Minería informal y artesanal

La minería informal y artesanal, existente desde hace varias décadas en el Perú, se ha incrementado en los últimos años, a raíz de los precios elevados de los minerales. El gobierno dio una serie de leyes con el objetivo de formalizarlos; buscó erradicar la minería ilegal, reducir la criminalidad asociada a ella, detener la depredación y frenar el daño ambiental que producen, pero los esfuerzos han sido insuficientes para frenarla.

La ley prevé sanciones para personas relacionadas con el lavado de activos y delitos asociados al crimen organizado. Ha controlado la comercialización de insumos químicos que se utilizan en la minería ilegal, pero los resultados no han sido eficientes. Hay cerca de 78,000 mineros artesanales que tramitan su formalización, de un total de más de 200,000 informales, de los cuales 62,000 documentos de éstos, han sido ya revisados. Las direcciones regionales son las que se encargan de ventilar la situación de estos mineros, pero no cuentan con una base de datos sólida (MEM, Anuario Minero, 2012).

En el caso de los comercializadores y procesadores de oro, el MEM ha creado un registro especial para éstos, implementado por la Dirección General de Minería; sin embargo, 2,806 personas, al 2012, que se han registrado, de un universo mucho más numeroso.

Hildegard (2014), aborda, como periodista, un análisis preciso sobre la minería informal, señalando lo siguiente:

Entre el 15% y el 22% del oro exportado por el Perú proviene de la minería informal o ilegal. El volumen financiero procedente de la minería ilegal sobrepasa hoy el del narcotráfico. Minas de oro informales o ilegales se

encuentran hoy en todo el Perú —hasta en la misma Lima Metropolitana, en el distrito de Carabaylo funcionan plantas de procesamiento de oro informal—. Los focos principales de la minería ilegal están en el altiplano de Puno, en la ciudad más alta del mundo, La Rinconada y la pampa de Ananea, así como en la selva de Madre de Dios. Otros focos son la sierra costera de Arequipa y Ayacucho, y, en el norte las sierras de La Libertad y Piura. Se estima que entre 100 000 y 200 000 personas trabajan directamente en la minería artesanal y pequeña. Un estudio reciente del Instituto Carnegie calcula que la superficie de selva devastada por la minería ilegal asciende a 50 000 hectáreas.

Los mineros informales, alrededor de un millón según el MEM, se encuentran en todas las regiones; se diferencian de los ilegales, que son los que invaden zonas prohibidas por ley, tales como los parques nacionales, zonas arqueológicas, el lecho de los ríos y otras zonas. No existe un ordenamiento territorial regional donde se pueda establecer claramente, zonas en las que se pueda desarrollar la actividad de la pequeña minería artesanal.

En los últimos años, los pequeños agricultores que viven en zonas con inclinación minera, se dedican paralelamente a esta actividad. Su actividad agropecuaria es principalmente de autoconsumo y se puede apreciar que dedicarse a esta actividad es una de las formas de sobrevivencia del campesino empobrecido.

Establecer una relación entre el problema de contaminación ambiental y la pobreza campesina, es tomar en cuenta las contradicciones que existen en el comportamiento del minero informal o artesanal, frente al medio ambiente, y que es motivo de preocupación, tal como lo señala Hildgard (2014):

En todo el Perú uno se encuentra con estas contradicciones: pocas personas protestan contra la minería ilegal, no importa cuántas fotos de cráteres lunares en medio de la selva se exhiban en los periódicos de Lima. Pero cuando una gran empresa minera planifica un proyecto, casi siempre surge un movimiento

local de protesta y defensa del medio ambiente. No hay duda de que la gente tiene muchas razones para organizar y mostrar sus resistencias y reclamar su participación —solo que la preocupación por el medio ambiente debe ser lo de menos—. No existe una conciencia por la calidad de vida, que significa aire puro, agua limpia y un paisaje intocado. En la misma Lima no hay movimientos de protesta por la contaminación del aire, que es una de las más fuertes en toda América Latina. ¿Por qué se supone que los campesinos con necesidades básicas no satisfechas deben tener una mayor conciencia ambiental que la clase media limeña?

La realidad es mucho más compleja. En Puno, Cusco o Madre de Dios casi no hay familia que no tenga un familiar trabajando en la mina. En las mismas familias se sienten los beneficios económicos de la minería y los daños ambientales: el hijo se va a la mina y trae el dinero a casa; los padres quedan en la chacra y sufren por el agua contaminada. Cuando entran en disputa el beneficio económico y el daño ambiental, casi siempre gana el primero económico, tanto en el ámbito individual como en el político. Sobre todo en las regiones alejadas, no existe la noción de que el medio ambiente merece un cuidado especial. El recientemente inaugurado y muy lucrativo centro comercial en Juliaca es considerado como un beneficio más grande que una pampa intocada a 4500 metros de altura. La experiencia con la minería informal sugiere que los conflictos mineros entre comunidades y empresas de la gran minería tienen mucho menos raíces en problemas ambientales —a pesar del discurso preeminentemente ambiental— y que se trata más bien de pugnas por la participación política y la redistribución de las ganancias.

La situación de los mineros informales, merece ser estudiada a fondo, con el objetivo de analizar el impacto que genera a nivel de la economía regional y calidad de vida de las poblaciones comuneras de nuestra sierra peruana.

CONCLUSIONES

Los conflictos sociales en las zonas mineras del Perú, constituyen un escenario permanente que se caracteriza por procesos dinámicos de las relaciones sociales que viven las comunidades campesinas, principalmente, las de sierra; el desarrollo de esta conflictividad es parte de la preocupación para las entidades públicas, privadas, y autoridades regionales y locales que están en contacto con este tipo de problemas. Los gobiernos, a nivel nacional, regional y locales plantean una diversidad de estrategias para afrontarlos y buscar una salida. La coordinación interinstitucional es difícil de afrontarla, debido a los diferentes criterios para abordarlos.

Dada la complejidad de estos conflictos, se requiere de capacidades para su abordaje y solución. Los enfoques para el análisis de la conflictividad social son diversos y apuntan a encontrar alternativas que permitan la transformación de los conflictos.

La participación ciudadana contribuye a establecer canales y mecanismos que favorecen las soluciones a los conflictos. Sin embargo, los obstáculos a esta participación impiden encontrar alternativas que permitan la transformación de los mismos.

La cultura andina ayuda a entender el comportamiento de la población, nos da una explicación de los procesos de diálogo que se plantean en los conflictos.

Investigar los conflictos es abordar las características del mundo complejo de la cultura andina.

La negociación es un proceso complejo que supone liderazgo, una gran capacidad de diálogo y responsabilidad social, tener claridad sobre qué estrategias son las más adecuadas a seguir. En el terreno práctico, negociar es poder comprender y hacer comprender aquello que es negociable frente a la otra parte y aquello que no lo es.

Las negociaciones en los conflictos son de alta complejidad, debido a los aspectos culturales que intervienen. Los mecanismos que favorecen estas negociaciones son las mesas de diálogo, de trabajo y asambleas comunales en las que se pueden escuchar los diferentes puntos de vista.

Un aspecto difícil de la negociación en las comunidades campesinas es en torno a los recursos naturales, particularmente, el agua. No existen criterios compartidos que ayuden a manejar los conflictos en torno a los recursos hídricos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arce Rodrigo y Walter Herz. (2004) *De excluidos a protagonistas. El desafío de promover capacidades locales*. Lima: Tarea Asociación Gráfica Educativa.
- Cornejo Enrique (2012). *Negociaciones de calidad. Teoría y casos*. Lima: Editorial San Marcos.
- De Echave José (2008) *Diez años de minería en el Perú. CooperAcción*. Lima: Nova Print.
- Durand Analí (2011) La conflictividad irresuelta. Movimientos sociales, percepciones de desigualdad y crisis de representatividad en el Perú. En Cueto Marco y Adrián Lerner *Desarrollo, desigualdades y conflictos sociales*. Lima: IEP.
- Gonzales de Olarte Efraín (2011). *Crecimiento y Desigualdad: conflicto social y gobernabilidad*. Lima: PUCP, Aula Magna.
- Ilizarbe Carmen (2016). Autorepresentación y desacuerdo: Estado y conflictividad social en el Perú. En Grompone Romeo (ed) *Incertidumbres y Distancias. El controvertido protagonismo del Estado en el Perú*. Lima: IEP.
- Druckman Daniel y Ormachea Iván (2003). *Negociación: de la teoría a la práctica*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Defensoría del Pueblo (2018) *Informe sobre conflictos sociales*. <http://www.defensoria.gob.pe/blog>.
- Hildegard, Willer (2014). *12 hipótesis sobre la minería legal*. Revista Ideele N° 238. Lima.

Luque Rolando (2011). Los conflictos sociales en el Perú, una aproximación.

En Panfichi Aldo. *La representación contenciosa. La dimensión política de los conflictos sociales en el Perú*. Lima: PUCP.

Luque Rolando (2006) *Los conflictos sociales y políticos en el Perú*. Defensoría del Pueblo. Lima

Ministerio de Energía y Minas (2011). *Guía de participación Ciudadana en el subsector minero*. Lima: Editorial MEM.

Quedena Enrique (2002). *Descentralización y Gestión Estratégica del Desarrollo Local. Bolivia, Ecuador y Perú*. Lima: Escuela para el Desarrollo.

Ministerio del ambiente. (2005). Ley general del Ambiente. Lima.

Ministerio de Energía y Minas (MEM). (2008). Reglamento de participación ciudadana. (D.S. 028-2008-EM). La norma que regula el proceso de participación se encuentra en la R.M. 304-2008-MEM/DM.

Defensoría del Pueblo (2007) *Los conflictos socioambientales por actividades extractivas en el Perú*. Serie Informes extraordinarios #2. Lima: Defensoría del Pueblo.

Lescano Jorge et al. (2009). *Manual del Desarrollo Sostenible*. Segunda Edición. Lima: Asamblea Nacional de Rectores (ANR).

Ormachea Iván (2014). *Minería, conflicto social y diálogo*. Lima: Editatú

----- (2004) *Guía para el manejo y resolución de conflictos*. Lima: Defensoría del Pueblo.

----- (1999) *Pautas para procesos de diálogo desde la gestión pública*. Lima: PrevCom – PCM

Panfichi Aldo (2014). Régimen Político y Conflicto Social en el Perú, 1969-2011. En: Henríquez, Narda *Conflicto Social en Los Andes*. Lima: Fondo Editorial PUCP

Schwalb, María M. y Oscar Malca (2004). *Responsabilidad Social: fundamentos para la competitividad empresarial y el desarrollo sustentable*. Lima: Universidad del Pacífico.

Schwalb M. y Emilio García (2004). *Beneficios de la responsabilidad social empresarial y las inversiones socialmente responsables*. Lima: Universidad del Pacífico.

Xstrata Copper (2012) *Informe de Sostenibilidad 2011*. Lima: División Operaciones Sudamérica-Perú.