

Minería, conflicto social y diálogo

Minería, conflicto social y diálogo

Iván Ormachea Choque

Javier Caravedo Chocano

Gustavo Moreno Hermoza

César Bedoya García

Con la colaboración de Jemima García-Godos



UiO : Norwegian Centre for Human Rights

The Faculty of Law



Minería, conflicto social y diálogo

Iván Ormachea Choque | Javier Caravedo Chocano | Gustavo Moreno Hermoza | César Bedoya García

Primera edición: enero de 2014

Tiraje: 500 ejemplares

- © ProDiálogo, Prevención y Resolución de Conflictos, 2014
Chiclayo 608, Lima 18 - Perú
Teléfono: (51 1) 444-0448
Fax: (51 1) 261-3433
www.prodialog.org.pe

Derechos reservados. La reproducción de este documento por cualquier medio, total o parcialmente podrá realizarse con permiso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º xxx
ISBN: xxx

Impreso en el Perú - Printed in Peru

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	11
INTRODUCCIÓN	15
Capítulo 1	
Evolución y tendencias de los conflictos sociales y ambientales en el Perú: una lectura general <i>César Bedoya García</i>	25
Capítulo 2	
Enfoques de intervención constructiva en conflictos sociales <i>Iván Ormachea Choque</i>	49
Capítulo 3	
Construyendo diálogos genuinos, productivos y sostenibles <i>Javier Caravedo Chocano</i>	83
Capítulo 4	
El caso Las Bambas <i>Gustavo Moreno Hermoza</i>	125
Capítulo 5	
El caso La Granja <i>Iván Ormachea Choque</i>	165
Capítulo 6	
El caso Tintaya <i>Iván Ormachea Choque</i>	223
Capítulo 7	
El caso Constancia <i>Javier Caravedo Chocano</i>	279
CONCLUSIONES	321
BIBLIOGRAFÍA	331
COLABORADORES	345

PRESENTACIÓN

En la última década, los conflictos socioambientales se han convertido en un tema constante en el Perú, un tema de debate público y político, de preocupación e incertidumbre, tanto para autoridades como para el sector privado y la sociedad civil en general. Para los actores locales y las comunidades directamente involucradas en las operaciones de la industria extractiva, esta es una realidad que se vive día a día, y que implica procesos con otros actores de los que se espera mucho y se conoce muy poco. La imagen que se tiene a través de los medios de comunicación es una de confrontación y conflicto. La cámara llega cuando el conflicto está en su máxima expresión de violencia. El diálogo y su trabajo previo no llaman la atención de los televidentes.

Este libro nos ofrece una mirada más amplia al problema del conflicto social que se vive en la industria extractiva en el Perú. A partir de cuatro estudios de caso realizados en comunidades locales y la interacción de estas con la empresa minera, podemos discernir los diferentes componentes que promueven u obstaculizan el diálogo genuino entre comunidad y empresa. Los casos que presentamos aquí nos permiten ver que existen más de dos actores, más de dos intereses, y que es necesario entender y asimilar la gama de actores sociales y la complejidad de intereses relacionados con una actividad extractiva específica en un contexto local muy propio.

El Centro Noruego de Derechos Humanos de la Universidad de Oslo, con el auspicio del Real Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, acogió desde un inicio la propuesta de ProDiálogo de realizar un estudio comparativo de experiencias de diálogo entre comunidades campesinas y empresas mineras a fin de identificar retos y posibilidades en la prevención del conflicto social. La dimensión del diálogo transformativo es, desde una perspectiva de derechos humanos, una buena base para el empoderamiento de actores y comunidades locales. Es por ello que el proyecto de cooperación con ProDiálogo incluye también la producción de un video documental y una guía didáctica de discusión y aprendizaje.

Esperamos que las experiencias presentadas y analizadas en este libro sean de utilidad para promotores sociales, estudiantes, y dirigentes locales,

y para todos aquellos interesados en aprender y poner en práctica el diálogo genuino y transformativo.

Oslo, diciembre de 2013

Jemima García-Godos

Directora del Proyecto, Centro Noruego de Derechos Humanos

Profesora asociada, Departamento de Sociología y Geografía Humana

Universidad de Oslo

INTRODUCCIÓN

El Perú ha demostrado un desempeño macroeconómico sobresaliente, con un crecimiento sostenido desde 1999. Durante la última década (2002-2011), el crecimiento promedio del producto bruto interno (PBI) ha sido del 6,38%.¹ Al igual que la inversión, tanto pública como privada, crece el consumo. En enero de 2011, el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) informó que la inflación promedio anual de la última década (2001-2010) fue la más baja en setenta años tras situarse en 2,3%,² ello debido a políticas fiscales y monetarias restrictivas.³ Por otro lado, si bien la brecha de desigualdad se ha acortado (según el último informe técnico del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) de mayo de 2012, entre los años 2010 y 2011, la incidencia de la pobreza disminuyó en 3%; y, en el período 2007-2011, decreció en 14,6%⁴), la pobreza apremia al 27,8%⁵ de la población y casi una cuarta parte de esta (6,3%)⁶ se mantiene atrapada secularmente por niveles de pobreza extrema (sobrevivencia con un nivel de gasto aproximado de un dólar americano diario). De esta manera, el Perú crece aunque mantiene aún la característica de inequidad —sobre todo entre el sector urbano y rural—. Mientras reducidos grupos poblacionales articulados con los sectores más dinámicos y modernos de la economía ven incrementar su capacidad de consumo, otro grupo humano mayoritario, rural e indígena se mantiene o se siente alejado de estos beneficios.⁷

1 Cf. <<http://www.bcrp.gob.pe/estadisticas/cuadros-anuales-historicos.html>>, cuadro 2.

2 Cf. <<http://www.peru.com/economia/finanzas/portada20110105/134078/Inflacion-de-Peru-en-la-ultima-decada-fue-la-mas-baja-en-70-anos>>.

3 Sin embargo, la inflación del 2011 fue del 4,74%.

4 Cf. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMATICA. *Evolución de la pobreza 2007-2011*. Informe técnico. Lima: INEI, 2012, p. 26.

5 Cf. ib., p. 26.

6 Cf. ib., p. 30.

7 Adicionalmente, es importante señalar que la disparidad de la pobreza por área de residencia puede contribuir a entender mejor este fenómeno. En el 2010, el 19,1% del área urbana del país se encontraba en situación de pobreza; mientras que, en el caso del área rural (lugar donde se encuentran los proyectos mineros), el porcentaje de pobres era del 54,2%. En el caso de la pobreza extrema, solo el 2,5% del área urbana se encontraba en esa situación; mientras que, en el caso de la zona rural, el nivel de pobreza extrema era del 23,3%.

Un sector económico que ha ido creciendo de manera sostenida desde principios de los noventa ha sido el extractivo, en particular la minería, secundado por el de hidrocarburos, pesca y extracción forestal. Con la minería ha sucedido una situación singular. Luego de un estancamiento de más de veinte años debido a la crisis económica y al conflicto armado interno, esta se reactivó por la confluencia de un conjunto de factores internos y externos: los cambios normativos institucionales impulsados por el Gobierno del presidente Fujimori durante la década de 1990, que abrió la economía a la inversión externa y redujo el papel del Estado al de un agente regulador siguiendo las políticas del Consenso de Washington; la reactivación del mercado internacional de los metales, que permitió una alza progresiva de minerales como el oro, cobre, zinc y plomo; las nuevas tecnologías de la industria minera, que permitieron mayor eficiencia en los trabajos de exploración y producción; las nuevas arquitecturas financieras de carácter global, que permitieron inversiones como la de Antamina, en la sierra norte del Perú (Huaraz), que en su momento (1998) fue catalogada como la primera operación financiera más grande en América Latina y la tercera a nivel mundial. Entre 1991 y el 2002, los recursos generados por la privatización de empresas del sector minero produjeron recursos por 1.175 millones de dólares americanos que equivalen al 13% del total de los ingresos provenientes del proceso de privatizaciones.⁸

En la última década, el mercado de los principales metales en el mundo continúa con precios excepcionalmente altos. El precio del oro se incrementó de 279.37 US\$/Oz.tr en el 2000 a 1568.9 US\$/Oz.tr. en el 2011.⁹ En el caso del cobre, su precio se incrementó de 0.82 US\$/lb en el 2000 a 3.99 US\$/lb en el 2011.¹⁰ Esta situación ha permitido que las utilidades del sector minero en el Perú alcancen cifras de 5.780 millones de dólares americanos en el 2011, muy por encima de las utilidades del 2005, que alcanzaron los 3.738 millones de dólares americanos. Por otro lado, las exportaciones mineras aumentaron de 3.205 millones de dólares americanos en el 2001 a 27.361 millones de dólares americanos en el 2011.¹¹ La grande y mediana industria minera han generado, desde el 2003, más del 50% de las exportaciones (59,1% en el 2011), aunque su

En el caso de las regiones donde se encuentran los proyectos, materia de estudio de la presente investigación, los niveles de pobreza al 2010 eran los siguientes: Apurímac, 63,1%; Cusco, 49,5%; y Cajamarca, 49,1%. Cf. DIRECCIÓN TÉCNICA DE DEMOGRAFÍA E INDICADORES SOCIALES. *Perú, perfil de pobreza por departamentos 2001-2010*. Lima: INEI, 2011.

8 Cf. RUIZ CARO, Ariela. *El proceso de privatizaciones en el Perú durante el período 1991-2002*. Serie Gestión Pública n.º 22. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL, 2002, p. 70.

9 En septiembre de 2011, el precio de la onza troy de oro llegó a 1.923 dólares. Se estima que sea en el 2012 o 2013 que el precio supere la barrera de los 2.000 dólares por onza troy.

10 Cf. MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS. *Boletín mensual de minería*. Reporte anual 201.

11 Cf. Ob. cit., p. 4.

contribución al PBI (8.291 millones de nuevos soles en el 2011) está por debajo de otros sectores como el de manufactura (33.193 millones de nuevos soles en el 2011) y el agropecuario (16.288 millones de nuevos soles en el 2011);¹² igualmente, en términos de empleo, se reconoce que su aporte es significativamente bajo por su limitada demanda de mano de obra, la automatización de los sistemas productivos, los débiles encadenamientos productivos y su alta densidad de capital.

Del conjunto de los sectores económicos, los de minería y petróleo son indudablemente los de mayor nivel de transnacionalización. A la fecha, operan importantes corporaciones mineras como Anglo American, BHP Billiton, Rio Tinto, Doe Run, Newmont, Xstrata y, recientemente, empresas chinas como Chinalco, China Minmetals y Jiangxi Copper.

Como correlato a este crecimiento económico, se ha hecho más sentida la presencia de los conflictos sociales, constituyéndose en uno de los principales factores que afecta la gobernabilidad en el país. Según los reportes que dan cuenta del número e intensidad de la conflictividad social en el Perú, los conflictos relacionados con temas socioambientales, en los que se ven enfrentadas empresas mineras y comunidades locales, se han intensificado notoriamente. De acuerdo con los reportes de la Defensoría del Pueblo del Perú,¹³ la tendencia en este tipo de conflictos fue ascendente: en diciembre de 2007 llegaron a 37 conflictos activos hasta llegar a un pico de 135 en agosto de 2009; luego ingresaron en una dinámica de descenso: en julio de 2011 (período de cambio del Gobierno nacional) llegaron a 118 casos y en diciembre de 2011 cerraron con 102 casos activos. En el 2012, se observa un repunte en el número de conflictos sociales, se registran 173 casos activos al 31 de mayo. Sin embargo, cualitativamente debe destacarse que la intensidad que adquieren algunos de estos conflictos, escalando al nivel de crisis y violencia, ha demostrado que son capaces de afectar directamente la gobernabilidad del país, generando serios impactos en los tres niveles de gobierno, afectación a la propiedad pública y privada, y una cantidad lamentable de heridos y muertos.¹⁴

Inicialmente incomprendidas, las constantes crisis conflictivas y la característica de complejidad del conflicto social han motivado que académicos, instituciones estatales y privadas, nacionales e internacionales, organizaciones no gubernamentales, gremios, universidades y la cooperación internacional

12 Cf. <<http://www.bcrp.gob.pe/estadisticas/cuadros-anuales-historicos.html>>, cuadro 7.

13 Cf. Reportes de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo n.ºs 46, 66, 89, 94 y 99.

14 Según el informe de la Defensoría del Pueblo, *Violencia en los conflictos sociales*, entre el 2006 y septiembre de 2011, fallecieron 165 civiles y 30 policías, y hubo un total de 2.312 heridos en los diversos conflictos sociales acontecidos. Cf. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Violencia en los conflictos sociales*. Informe n.º 156. Lima: Defensoría del Pueblo, 2012, pp. 52-53.

impulsen diversas iniciativas como: investigaciones para identificar las múltiples fuentes de conflictividad y los efectos en el sistema democrático; la creación de herramientas para administrarlos constructivamente; la apertura de espacios de formación y capacitación en gestión y transformación de conflictos; así como la elaboración de propuestas de políticas para la mejor gestión de conflictos desde el Estado. Este esfuerzo se ha venido focalizando en brindar información y cierto análisis sociopolítico sobre conflictividad social en el país. Lo que estos esfuerzos han dejado en evidencia es la necesidad apremiante de institucionalizar políticas para la prevención de la violencia y la gestión constructiva de conflictos dentro del Estado en sus múltiples niveles.

A pesar del interés que ha suscitado el estudio de los conflictos socioambientales entre empresas mineras y comunidades, existe poco trabajo sistemático y coordinado que involucre el análisis y la reflexión sobre los conflictos a partir de marcos teóricos basados en el enfoque de prevención, gestión y transformación de conflictos con el fin de contribuir a que los niveles de conflictividad social en el país puedan ser adecuada y constructivamente administrados, tomando en cuenta las mencionadas variables estructurales que condicionan a los distintos actores a entrar en relaciones de conflicto.

Es clara, por lo tanto, la notoria ausencia y/o debilidad de los mecanismos de prevención y gestión de conflictos, a pesar de algunas experiencias importantes que han servido para revertir positivamente el nivel de relación conflictiva entre empresas mineras y comunidades, como es el caso de la Mesa de Diálogo de Tintaya que involucra actualmente a seis comunidades campesinas colindantes con la operación de la mina de Tintaya dentro de la provincia de Espinar en el Cusco, la empresa minera Xstrata Tintaya¹⁵ y entidades cooperantes;¹⁶ o el del Grupo de Diálogo Minería y Desarrollo Sostenible¹⁷ que tiene su base en la ciudad de Lima y que agrupa a importantes empresas mineras, organizaciones no gubernamentales, instituciones estatales y a otras personalidades e instituciones privadas.

-
- 15 El proceso de diálogo se inició durante las operaciones de la empresa minera BHP Billiton Tintaya, el cual fue reconocido plenamente y retomado por la empresa adquirente, Xstrata Tintaya, en el 2006.
- 16 ProDiálogo viene actuando como facilitador de la Mesa de Diálogo de Tintaya, la que funciona desde hace cinco años. Ha dado solución a problemas ambientales y ha logrado que se restituyan tierras que anteriormente fueron expropiadas, impulsando así el desarrollo sostenible de las comunidades y reparando a la población por la vulneración de sus derechos humanos.
- 17 El Grupo de Diálogo Minería y Desarrollo Sostenible es un espacio de diálogo abierto y no vinculante que convoca mensualmente en Lima a empresas mineras medianas y grandes, organizaciones no gubernamentales que trabajan con comunidades, autoridades y consultores con el fin de intercambiar perspectivas sobre minería y desarrollo sostenible. Opera a partir de comisiones temáticas que han dado pie a propuestas que en algunos casos han influido en la dación de políticas o normas.

La presente investigación, por tanto, busca identificar claramente aquellos elementos que promueven y restringen la puesta en marcha y funcionamiento de mecanismos de prevención y transformación de conflictos en el sector minero en el Perú, especialmente en relación con procesos de diálogo y construcción de consensos, generando, a partir de este conocimiento, orientaciones de política para los agentes públicos y privados involucrados en los conflictos socioambientales. Esto, a su vez, nos ha llevado a entender en el plano de las percepciones y los discursos de los agentes con los que hemos trabajado cuál es el origen de los conflictos y los mecanismos de abordaje que suelen utilizarse; a investigar en el plano normativo e institucional que regulan y encausan las relaciones entre los agentes públicos y privados; a indagar en el plano de las capacidades de los agentes, tanto públicos como privados, para acometer procesos de prevención y transformación de conflictos; y a generar un marco conceptual y metodológico que se ajuste a la realidad andina, aportando conocimiento para el entendimiento y abordaje preventivo y transformador de los conflictos socioambientales.

El libro está organizado en dos grandes secciones: la primera delimita el contexto y el marco conceptual que se utiliza (Capítulos 1, 2 y 3), y la segunda se refiere al análisis empírico (Capítulos 4, 5, 6 y 7) de cuatro casos. El Capítulo 1, elaborado por César Bedoya, nos ofrece una visión general de la conflictividad social en el Perú teniendo en cuenta el análisis político nacional. El Capítulo 2, a cargo de Iván Ormachea, nos introduce en el tema de los enfoques de intervención en conflictos sociales por medio de la discusión de cinco de ellos, los que tienen sus propias miradas acerca de cómo abordar las dimensiones del conflicto, visibilizando sus ventajas y limitaciones. Se concluye que existe la necesidad de utilizar el enfoque de transformación de conflictos por ser el más adecuado para la conflictividad socioambiental que afecta a nuestro país. En el Capítulo 3, Javier Caravedo profundiza en un tema fundamental de este enfoque: el diálogo genuino. Mediante una meticulosa discusión de las características del diálogo genuino, Caravedo arguye que, dado el complejo contexto de la realidad peruana, el diálogo genuino se constituye en la respuesta —en el corto, mediano y largo plazo— capaz de promover relaciones constructivas desde las que se generen condiciones para el desarrollo sostenible y sustentable en el marco de una cultura de paz.

Como hemos señalado, la segunda sección del libro está orientada al análisis de cuatro casos en los que, como factores comunes, se aprecia una relación entre comunidades del entorno y una empresa minera de capitales extranjeros, relación en la que se han utilizado o se vienen utilizando —en mayor o menor medida— mecanismos de interacción y de solución de conflictos basados en la construcción de consensos, más específicamente, en mecanismos de diálogo. En todos estos casos, la asociación civil ProDiálogo, Prevención y

Resolución de Conflictos, quien ha realizado esta investigación, ha intervenido bajo su mandato institucional, el cual le exige actuar bajo el rol de tercero imparcial ya sea capacitando a los actores en competencias para el diálogo y la negociación, asesorando a las partes en el diseño metodológico de los mecanismos de diálogo, o facilitando procesos de diálogo y construcción de consensos. En términos generales, esta investigación realiza un análisis comparativo de casos trascendentales para el sector minero, sea por el monto de inversión que involucra este tipo de proyectos, el tipo de relación que sostuvieron con la minería en la últimas décadas, el inevitable impacto social y ambiental sobre las comunidades del entorno próximo que generarán estos proyectos al igual que la posibilidad de obtener importantes lecciones que permitan establecer condiciones para el desarrollo de buenas prácticas para la prevención y transformación de conflictos por medio del diálogo. Los casos a los que nos referimos son los siguientes.

Las Bambas (Apurímac): proyecto minero de una inversión de 4.200 millones de dólares americanos que actualmente se encuentra saliendo de la fase de exploración, y que luego de haber negociado ciertos acuerdos con las comunidades ha entrado en la fase de reubicación. La concesión se encuentra a más de 3.700 m s. n. m. y está ubicada en las provincias de Cotabambas y Grau, donde existen comunidades campesinas quechuahablantes agrícolas caracterizadas por encontrarse en situación de extrema pobreza y, por otro lado, la presencia de la empresa minera Xstrata de capitales suizos, con altos estándares de operación en el ámbito social y ambiental. En el 2007, ProDiálogo intervino en la zona introduciendo un programa de capacitación en diálogo, prevención y solución de conflictos dirigido a la empresa minera, a nueve comunidades campesinas del entorno próximo y a las autoridades locales. Asimismo, promovió espacios de diálogo entre la empresa y organizaciones no gubernamentales con actividad en el entorno social del proyecto.

La Granja (Cajamarca): proyecto minero ubicado en el distrito de Querocoto, en la provincia de Chota (Cajamarca). Está ubicado a 2.200 m s. n. m., dentro de un entorno social agrícola con población hispanoparlante y en situación de pobreza, la cual está organizada y liderada por las organizaciones de rondas campesinas; y, por otro lado, la empresa minera Rio Tinto de capitales británico-australianos, que se caracteriza por tener altos estándares de operación en el ámbito social y ambiental. Actualmente, el proyecto se encuentra en etapa de exploración. La población de la zona de La Granja sintió traumáticamente la presencia de la minería durante la década de 1990, lo cual obligó a muchos de los pobladores a vender sus tierras y retirarse forzosamente de la zona. Tras un proceso de cambio de propietarios de la concesión minera, se logró remediar los pasivos sociales y se impulsó un proceso de retorno de la población a la zona de la mano de un programa de devolución de tierras y apoyo para retomar sus actividades anteriores. Esto permitió restablecer la relación con la minería, la cual se

manifiesta actualmente en diversos niveles de confianza entre las comunidades, sus rondas campesinas y la actual empresa minera Rio Tinto Minera Perú (RTMP). Hoy en día, los diez caseríos representados por sus rondas campesinas y agrupados en dos zonales de rondas participan con RTMP en procesos de diálogo a favor del desarrollo de las comunidades y de la continuidad de las operaciones mineras, bajo la administración de ProDiálogo.

Constancia (Cusco): localizada entre las comunidades campesinas quechuahablantes de Uchucarco y Chilloroya, entre los distritos de Chamaca, Velille y Lilitaca, provincia de Chumbivilcas (Cusco). Se encuentra ubicada a más de 4.200 m s. n. m. Este proyecto cuprífero estuvo bajo la concesión que se otorgó a la empresa canadiense junior Norsemont y que actualmente opera la empresa canadiense HudBay. Los comuneros realizan labores agrícolas en espacios alternos como sus parcelas y los pastos comunales, en distintos pisos altitudinales. A su vez, un grupo de ellos se encuentra dedicado a la minería artesanal informal dentro del espacio de concesión del proyecto minero Constancia, lo cual generó muchas fricciones entre los actores involucrados desde el inicio de la actividad exploratoria. A partir de un proceso de negociación con características dialógicas, las comunidades campesinas y la empresa minera interactúan bajo la facilitación de ProDiálogo, habiendo arribado a diversos acuerdos a favor de la formalización de la actividad minera comunal, al inicio de un proceso de reasentamiento equitativo y la posterior explotación del yacimiento minero.

Tintaya (Cusco): ubicada en la provincia de Espinar en una zona altoandina que bordea los 4.000 m de altitud, cuenta con la presencia de comunidades campesinas quechuahablantes que tienen una importante influencia urbana y que durante los últimos diez años han tenido una exitosa experiencia de diálogo iniciada con la participación de la empresa minera BHP Billiton, cinco comunidades campesinas quechuahablantes del entorno próximo y entidades cooperantes nacionales e internacionales. Posteriormente, la corporación minera suiza Xstrata —la cual opera el proyecto minero Las Bambas— adquiere la operación en el 2006 comprometiéndose a seguir participando en el proceso de diálogo en iguales condiciones que BHP Billiton, debido a la legitimidad y reconocimiento nacional e internacional que alcanzó este proceso. Igualmente, una sexta comunidad campesina, Huisa, se integra a la Mesa en el 2007, lo cual le añade mayor complejidad al proceso. ProDiálogo actuó como capacitador en técnicas de negociación de las comunidades campesinas que forman parte de la Mesa en el 2002 y, en los últimos años, ha desempeñado ocasionalmente funciones de facilitación de las reuniones plenarias de la Mesa. La mina de Tintaya se encuentra en fase de explotación desde hace más de dos décadas, aunque actualmente las operaciones están entrando en la fase de cierre de mina. Sin embargo, las operaciones mineras no concluirán en la zona puesto

que en el 2013 se iniciarán nuevas operaciones de minado en la zona próxima de Antapaccay. Cabe precisar que esta Mesa de Diálogo suele confundirse con otro proceso de carácter provincial (la provincia de Espinar) totalmente distinto que involucra a la Municipalidad Provincial de Espinar, a instituciones provinciales y a la propia empresa minera, quienes intentan revertir una relación histórica de exclusión y desconfianza por medio de acuerdos suscritos en el Convenio Marco de septiembre de 2003.

La investigación se desarrolló en tres etapas. La primera etapa estuvo orientada al acopio de información, que comprendió el trabajo de recopilación bibliográfica y documental; realización de entrevistas a informantes clave en las que se trataban los temas en profundidad; y recojo de testimonios fílmicos de líderes y de grupos de trabajo, así como de grupos focales.

A las dos partes que conforman el libro, le siguen las conclusiones de este estudio, las cuales se han elaborado sobre la base del análisis empírico y comparado de los distintos casos y desde el enfoque de transformación de conflictos y diálogo transformativo. De esta manera, como producto de la investigación llevada a cabo, intentamos obtener lecciones valiosas y esbozar algunas recomendaciones tanto sobre las condiciones que permiten impulsar procesos de diálogo transformativo como aquellos factores que dificultan su implementación en escenarios con presencia de industrias extractivas.

Adicionalmente, el presente libro se complementa con un video instruccional en el que se han recogido las voces y sentires de los actores involucrados en cada uno de los escenarios estudiados junto con la perspectiva y experiencia de los profesionales de la asociación civil ProDiálogo. Incluimos este video con el objetivo que sirva como punto de referencia para la reflexión, el análisis y la discusión para el desarrollo de propuestas que impulsen con decidido compromiso el diálogo como práctica genuina, intercultural, multiactor y sostenible, lo que denominamos *diálogo transformador* para la construcción de la paz.

Finalmente, queremos expresar nuestro agradecimiento al Centro Noruego de Derechos Humanos (CNDH) de la Universidad de Oslo que auspició el proyecto «Conflictos Sociales e Industria Extractiva en el Perú» y al Real Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega por el financiamiento para realizar las diversas actividades que este implicó. Igualmente, agradecemos a la Dra. Jemima García-Godos, investigadora del CNDH, por su profesionalismo, sus comentarios, edición y aportes a las secciones que componen el presente texto, así como por las diversas sugerencias que brindó a lo largo del proyecto.

CAPÍTULO 1

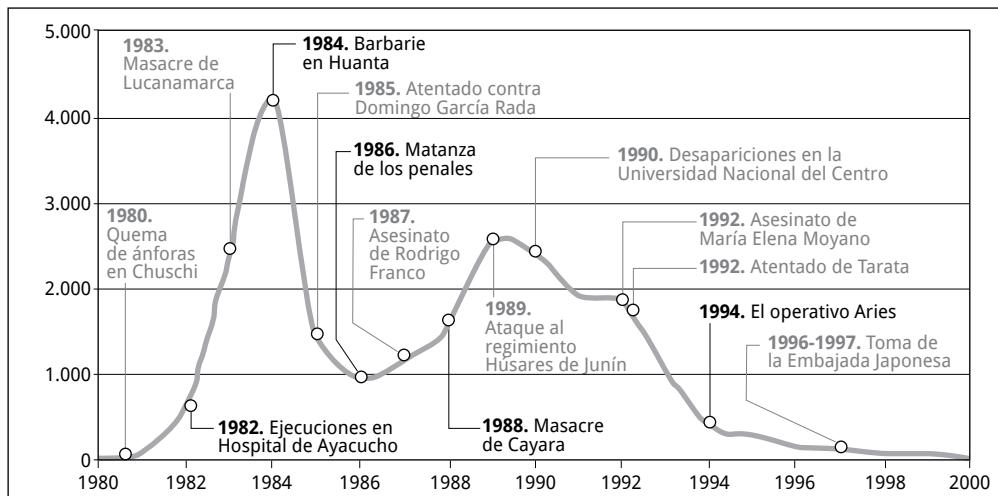
EVOLUCIÓN Y TENDENCIAS DE LOS CONFLICTOS SOCIALES Y AMBIENTALES EN EL PERÚ: UNA LECTURA GENERAL

César Bedoya García

Como lo apunta el Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), entre los casi veinte años que duró el conflicto armado interno hubo muchas más víctimas mortales que en ciento ochenta y dos años de vida republicana; ni las guerras con Chile y con el Ecuador generaron tanto sufrimiento y dolor. Entre los factores que explican este período de nuestra historia están, entre otros, los siguientes: la decisión y voluntad política de los grupos alzados en armas que plantearon su abierta confrontación contra el Estado peruano buscando su destrucción y suplantación por otro orden institucional; las brechas sociales subsistentes expresadas en el sofocante centralismo del país que creó una abismal distancia entre la capital y el resto del país; la fuerte gravitación económica, demográfica y simbólica de Lima y la costa en desmedro de los Andes; las atávicas divisiones estamentales expresadas en formas a veces frontalmente explícitas, otras veces de manera tácita, en discriminaciones étnico culturales y raciales; un Estado poco legitimado ante la sociedad que lo sentía distante o hasta amenazador; vacíos de poder en amplias zonas del país, fundamentalmente rurales y sobre todo altoandinas; la debilidad de los partidos políticos o mecanismos de representación que no recogían o tramitaban las alarmantes necesidades sociales imperantes y una coyuntura económica vulnerable y de persistente crisis que aunque en momentos de expansión el crecimiento económico fue expectante, la redistribución interna de la riqueza se mantuvo bajo una lógica excluyente.

No cabe duda de que este período de la historia reciente del Perú marcó hacia delante ciertas dinámicas en el desenvolvimiento social y político del país. Si bien es cierto que en algunos aspectos se encaminaron cambios fundamentales, como es el caso del proceso de descentralización y la ampliación de los espacios de participación ciudadana, así como intentos de modernización del aparato estatal; en otros, la condiciones han subsistido planteando el desafío de superarlas con mayor rapidez, eficiencia y eficacia,

Gráfico 1: Perú 1980-2000: número de muertos y desaparecidos reportados a la CVR
 (Según año de ocurrencia de los hechos)



Fuente: COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. *Hatun Willakuy. Versión abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*. Lima: CVR, 2004.

como es el caso de la pobreza, pobreza extrema y desigualdad interna, que se mantienen o decrecen muy lentamente, sobre todo en zonas rurales altoandinas y amazónicas, aun en un escenario de crecimiento económico sostenido que viene durando más de una década, pero todavía bajo una lógica de restringida inclusión.

Finalizado el ciclo del conflicto armado interno, fundamentalmente producto de la captura de los principales líderes de las organizaciones alzadas en armas, se fue configurando una nueva etapa que inicialmente estuvo marcada por el reflujo de la conflictividad social en el país. El Gobierno del presidente Fujimori canceló un ordenamiento institucional y un modelo de desarrollo estructurado alrededor del Estado como agente económico central y puso en marcha un programa de reformas estructurales que prefiguraron el camino hacia un nuevo modelo de desarrollo de carácter neoliberal, orientado por los principios del Consenso de Washington. Cabe considerar que el país que dejó el primer Gobierno del presidente Alan García estaba prácticamente en la ruina, colapsado por una severa hiperinflación, una recesión económica, el aislamiento internacional producto de la decisión política de restringir el pago de la deuda externa, el debilitamiento extremo del aparato estatal y la violencia política imperante. El nuevo modelo instaurado se expresó en un programa de ajuste estructural cuyo objetivo central fue atacar los desequilibrios macroeconómicos para transformar de manera radical la estructura productiva

del país y enrumbarla básicamente hacia el crecimiento de la producción de bienes transables de exportación. El conjunto de medidas asumidas tuvieron como ejes reformar la estructura institucional que regía la producción, la circulación, la distribución y el consumo redefiniendo los roles económicos del Estado y del mercado. Instaurado el modelo, este entró en vigencia y es el que rige hasta hoy.

1. Historia reciente de la conflictividad social en el Perú

Según lo muestran los recientes estudios sobre la conflictividad social en el Perú,¹ durante el Gobierno de Fujimori las protestas sociales más bien fueron escasas hasta fines de 1997, momento en el que, según las estadísticas existentes, se empieza a dar un repunte en las protestas sociales hasta entrado el 2000, año en el que el incremento se hizo más marcado y básicamente expresaba el rechazo a la reelección del Gobierno de Fujimori. De ahí que algunos analistas planteen que la evolución de la conflictividad social en el país estuvo marcada por la regresión autoritaria que se vivió entre el autogolpe de abril de 1992 hasta el inicio del gobierno de transición del presidente Paniagua.

En 1995, se registraron 185 protestas sociales; en 1997, estas ascendieron a 340; y en el 2001 se llegaron a registrar 720. A partir de una revisión general de la tendencia, tenemos que durante el período 1995-2006 se registraron en total 5443 protestas sociales, las cuales distribuidas entre los Gobiernos de turno, arrojan los siguientes resultados: 35,70% se dieron durante el Gobierno del presidente Fujimori; 7,39%, durante el gobierno de transición del presidente Paniagua; 55,4%, durante el Gobierno del presidente Toledo; y 1,43%, durante los primeros meses del segundo Gobierno de García.² Los acontecimientos políticos desencadenan la renuncia del presidente Fujimori y el inicio de una nueva transición democrática que, paradójicamente, abrió un ciclo de protestas sociales que tenían que ver con demandas políticas, laborales, presupuestales, entre otras.

Entre el 2000 y el 2005, años que coinciden con el gobierno de transición del presidente Paniagua y la elección del presidente Toledo, el incremento de la conflictividad social iría en ascenso. A la fecha, al menos cuatro conflictos sociales son identificados como los que marcaron ciertos hitos en este proceso.

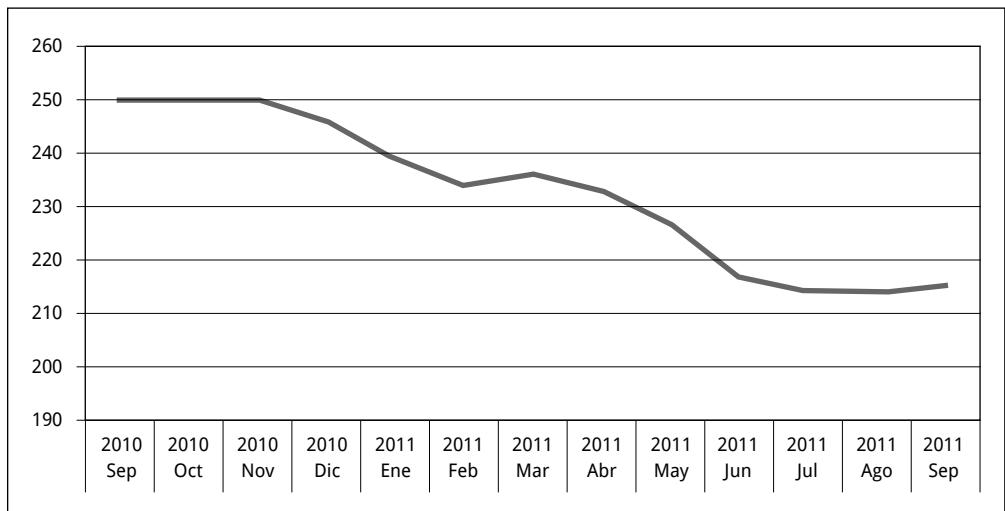
1 Cf. ARCE, Moisés. «Algunos apuntes sobre los movimientos y protestas sociales en el Perú». En Carlos Meléndez y Alberto Vergara. *La iniciación de la política*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2010; GROMPONE, Romeo y Martín TANAKA. *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social: las protestas sociales en el Perú actual*. Lima: IEP, 2009.

2 Cf. GROMPONE, Romeo y Martín TANAKA. Ob. cit.

El primero tuvo que ver con la oposición cerrada de los pobladores del distrito de Tambogrande (departamento de Piura) frente al desarrollo de un proyecto minero impulsado por la empresa canadiense Manhattan Minerals. Si bien el conflicto data de fines de los noventa, las acciones colectivas más contundentes se dieron entre el 2000 y el 2001. El segundo, llamado la «gesta de Arequipa» o el «Arequipazo», se dio a principios del 2002 y se expresó en una grave revuelta, en el departamento de Arequipa, como oposición al intento del Gobierno de turno de privatizar la empresa generadora de energía eléctrica de Arequipa. La protesta fue radical, al punto que la ciudad fue declarada en estado de emergencia durante más de quince días. Finalmente, a través de la presencia de un Comité de Alto Nivel constituido por ministros de Estado y con la mediación de la Iglesia, se lograron una serie de acuerdos; entre ellos, la anulación del proceso de concesión de la empresa generadora de energía. El tercero, al igual que el caso Tambogrande, estuvo relacionado con el factor socioambiental. Este conflicto se desarrolló en Cajamarca y tuvo como eje de la disputa la intangibilidad del cerro Quilish frente a la intención de la empresa minera Yanacocha de ampliar sus operaciones auríferas. Las movilizaciones fueron masivas, lo que llevó a la empresa a dar marcha atrás en su intención. El cuarto conflicto emblemático, ocurrido en abril de 2004 en Ilave (Puno), se dio entre pobladores y autoridades locales, y finalizó con el asesinato en público del alcalde de dicho distrito. En adelante, surgieron otros conflictos básicamente en el campo socioambiental hasta llegar al Gobierno de Alan García en cuyo período la acción de protesta más emblemática sería la del llamado «Baguazo» que se dio en junio de 2009, luego de más de dos meses de movilizaciones por parte de un grupo de organizaciones nativas, aunque sus antecedentes fundamentales se dan durante el 2008, que es cuando dichas organizaciones se oponen a una serie de decretos legislativos que consideraban que los afectaban.

Esta protesta finalizó con un cruento saldo de un desaparecido y treinta y tres víctimas mortales, veintitrés de ellas miembros de las fuerzas policiales que se hallaban rehenes por los nativos en las instalaciones de un campamento petrolero. Según las crónicas del movimiento, 3600 nativos se movilizaron por la zona. Los decretos legislativos que querían derogarse estaban relacionados con la desprotección que estos implicaban para los territorios de las comunidades nativas, las cuales buscaban «ordenar» y «formalizar» las tierras rurales en plazos determinados y establecer nuevas políticas de promoción agraria a través de la creación de nuevas formas empresariales en el campo. Frente a esta protesta, altos funcionarios del Gobierno llegaron a manifestar que los reclamos de las organizaciones indígenas estaban poniendo en riesgo la suscripción del acuerdo de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos, con lo que era inviable derrogar dichos decretos. A estas

Gráfico 2: Frecuencia de conflictos sociales de septiembre de 2010 a septiembre de 2011



Fuente: DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2011.

protestas les sobrevendían otras no menos graves, como las que se oponían a la actividad minera (Arequipa y Cusco), a la construcción de hidroeléctricas (Arequipa, Cusco y Puno) y a la contaminación por la actividad petrolera (Amazonas).

Hacia fines del 2004, según información del Ministerio del Interior, en lo que iba de ese mismo año se habían registrado en el país 8956 acciones de protesta en las que habrían participado más de 3 millones de personas. Ese mismo año, la Defensoría del Pueblo, a través de su Unidad de Conflictos Sociales, empezó a generar reportes mensuales de conflictos, reportes que hasta hoy son una de las fuentes más importantes al respecto. A diferencia del Ministerio del Interior y por el tipo de conflictos que la Defensoría optó registrar, en diciembre de 2004 hicieron un balance general de los conflictos durante el año e identificaron un total de 50. En general, la conflictividad durante esta etapa y en adelante se caracterizaría por la ausencia de marcos organizativos, la débil unidad de objetivos, expresados como estallidos dispersos, con agendas diversas, cuya capacidad de ejercer presión se sustenta menos en su organicidad, masividad y extensión nacional, cuanto en el grado de violencia. Este fenómeno se puede entender, como lo plantean otros analistas,³ en la lógica de un movimiento social que no necesariamente cuestiona al sistema como tal, y que puede

3 Cf. REMY, María Isabel. *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima: IEP, 2005. GROMPONE, Romeo. *La escisión inevitable: partidos y movimientos en el Perú actual*. Lima: IEP, 2005.

estar expresando nuevos modos de hacer política en un escenario de crisis de representación política y fragmentación social.

A partir del 2005, las cifras difundidas por la Defensoría del Pueblo empiezan a dar cuenta de una singular tendencia: los conflictos socioambientales empiezan a dominar la escena social. En adelante, del total de conflictos identificados por esta institución, este tipo de conflictos serían los dominantes hasta la fecha, y representarían entre el 48% y 50% del total de conflictos registrados a nivel nacional. En dichos conflictos, los actores en disputa son generalmente empresas extractivas, fundamentalmente la empresa minera y las comunidades sociales de su entorno. Entre los temas en controversia, están los temores reales o percibidos de la afectación de recursos naturales (aire, agua y suelo); los temores reales o percibidos de la afectación sobre la salud de las personas; la activación de expectativas respecto al acceso al empleo, a los fondos para el desarrollo, a los servicios sociales, entre otros.⁴

En general, se puede plantear que a mediados de los noventa se cierra un ciclo de la conflictividad social en el Perú, marcada por el conflicto armado interno. Luego se entraría en una suerte de latencia donde el nivel de conflictividad muestra un descenso por las características del régimen político que finaliza con el inicio de la transición democrática a inicios del 2000. En adelante, la conflictividad social marca una pauta de ascenso, y los conflictos de carácter socioambiental asumen cierta predominancia.

2. Enfoques e interpretaciones de la conflictividad social.

La CVR expone un conjunto de factores para explicar las razones que generaron las condiciones para el inicio y expansión del conflicto armado interno en el Perú desde su inicio en 1982 hasta su finalización, la cual coincide con las capturas de los principales líderes de las organizaciones alzadas en armas a mediados de los noventa.⁵ Entre los factores históricos se encuentran el marcado centralismo que creó una abismal brecha entre la ciudad capital (Lima) y las provincias del interior del país, sobre todo rurales; las antiguas y persistentes divisiones de carácter estamental que si bien parecían diluirse no han desaparecido, sino que más bien se han reconfigurado y sofisticado (se trata de esas divisiones estamentales que crean distancias concretas y simbólicas entre mestizos, blancos e indios). Entre los factores institucionales tenemos a un Estado poco legitimado, una ciudadanía poco extendida, una modernidad

4 Cf. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Los conflictos socioambientales por actividades extractivas en el Perú*. Serie Informes Extraordinarios. Informe n.º 2. Lima: Defensoría del Pueblo, 2007.

5 Cf. COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. *Hatun Willaykuy. Versión abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*. Lima: CVR, 2004.

trabada expresada en una persistente desigualdad de orden social, económico y político. Los factores de coyuntura se relacionaban con una persistente crisis económica agravada por el peso de una deuda externa exorbitante, desastres naturales y desmanejo de política económica, que hacia finales de los ochenta se expresaba en un Estado prácticamente quebrado; vacíos de poder sobre todo en extensas zonas andinas, donde el proceso de reforma agraria desmontó esquemas de autoridad y poder que no lograron ser del todo reemplazados por otros que aseguraran una real democratización del campo; la debilidad del sistema político expresada en una crisis de representatividad que se anunciaría aún incipiente y que actualmente se expresa en mayor magnitud.

Para explicar la conflictividad social a la luz de lo acontecido durante el conflicto armado interno, se buscaron contrastar algunas hipótesis:⁶

- ¿Existe continuidad entre la matriz de violencia política desarrollada a partir de la década del ochenta y los conflictos actuales entre autoridades y sus pueblos?
- ¿Es la pobreza el «caldo de cultivo» para los conflictos sociales?
- ¿La existencia y uso de los mecanismos formales de participación ciudadana disminuyen las posibilidades de conflicto social?
- ¿El retiro de los partidos políticos nacionales de las zonas más alejadas del centro del país y la presencia de políticos independientes como autoridades estatales aumentan los riesgos de algún estallido de violencia social a partir de los conflictos sociales?

Respecto a la primera hipótesis, al contrastar el mapa de incidencia del conflicto armado interno y el mapa de incidencia de conflictos sociales vemos que no hay necesariamente una correlación directa; es más bien indiferente la concentración y frecuencia de conflictos en zonas en donde antes se asentó con mayor crueldad la violencia política respecto a las zonas donde actualmente se desarrollan dinámicas de conflictividad, lo que estaría sugiriendo que no existe una sola matriz de violencia que esté en la base de la actual conflictividad social. Respecto a la segunda hipótesis, no cabe duda de que la pobreza así como la desigualdad pueden estar en la base de la insatisfacción ciudadana; y de hecho la mayor cantidad de conflictos socioambientales se localizan en zonas rurales con altos índices de pobreza y pobreza extrema, pero este es uno de los factores que inciden en la activación de la conflictividad social; no es el factor por definición determinante. Respecto a la tercera hipótesis, al contrario de lo que se creería, aparentemente los espacios de participación se

6 Cf. MELÉNDEZ, Carlos. *Hipótesis sobre los conflictos sociales en el Perú actual: secuelas y lecciones de los años de violencia política*. Lima: Transparencia, 2004.

constituyeron en la arena de disputa política abierta, sobre todo en el tipo de conflictos que enfrentan a ciudadanos y autoridades locales y regionales. Ello se puede expresar en la apelación al mecanismo de revocatoria de autoridades, que últimamente ha sido bastante utilizado, tanto así que durante el 2004 de las 194 provincias en el país, en 95 (49%) se realizó al menos una acción de revocatoria. Estos mecanismos, más bien, muchas veces son desbordados y se manifiestan como insuficientes. Respecto a la cuarta hipótesis, pareciera que el sistema político peruano ha venido configurándose de modo tal que se ha visto copado por operadores autónomos, con filiaciones fluctuantes y con agendas particulares. Sobre este último punto regresaremos más adelante.

Con el cierre de este ciclo, se abre otro marcado por un giro en el modelo de crecimiento y papel del Estado. Hay autores⁷ que plantean que la nueva lógica de relación entre capitalismo y democracia, y acumulación privada y participación política sienta las bases para el desencadenamiento de conflictos debido al carácter antagónico de los actores sociales en la escena y la débil autonomía estatal para conciliar distintos intereses, determinando una dinámica de alta convulsión social. Finalizada la etapa de regresión autoritaria del Gobierno del presidente Fujimori, la reconstitución democrática incentivó la reorganización y rearticulación de sectores excluidos y silenciados, y sostuvo demandas de toda índole. En este sentido, en un marco de crecimiento económico, este nuevo ciclo de conflictividad social se explicaría por el cambio político así como por la expansión del capitalismo. Se configura así un nuevo escenario signado por conflictos de carácter redistributivo, que alternan entre la exigencia de participar del crecimiento y la oposición a un modelo que sienten excluyente.

Las estadísticas indican que, al menos durante la última década, el crecimiento y la estabilidad macroeconómica en el Perú han venido siendo sostenidos. El promedio del crecimiento económico ha sido de entre 7,5% a 8% anual. Luego de cuarenta años, el país ha logrado alcanzar superávits fiscales.

El despegue económico no ha tenido su necesario correlato con los persistentes índices de pobreza, pobreza extrema y desigualdad. De hecho, estos han ido disminuyendo, pero no con la rapidez necesaria; y dicha caída es más acentuada en ciudades que en las áreas rurales de sierra y selva. Los problemas pendientes siguen siendo la brecha de ingresos entre los diferentes quintiles de la población, sobre todo entre las zonas urbanas y rurales; las diferencias entre regiones y la creación y distribución de riqueza a nivel interno, las brechas en infraestructura de servicios públicos expresados en los aún bajos niveles de acceso a electricidad, agua y sistemas de saneamiento; los aún altos índices

⁷ Cf. COTLER, Julio. «Capitalismo y democracia en el Perú: la tentación autoritaria». En Luis Pásara (ed.). *Perú en el siglo XXI*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2008, pp. 361-396.

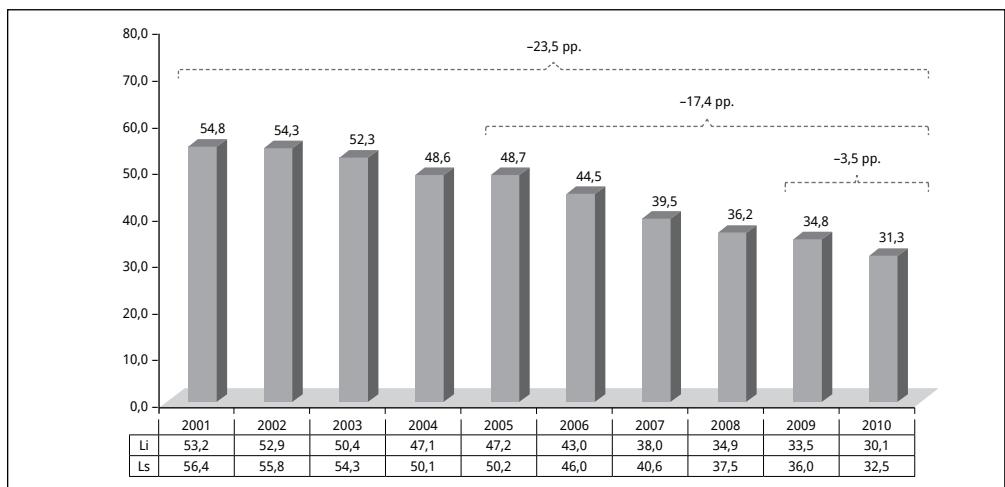
Cuadro 1: Demanda y oferta global
(Variación porcentual real)

	2009	2010	2011	2012	2013
I. Demanda Global	-2,8	6,9	5,8	6,5	7,0
1. Demanda interna	-2,9	7,3	6,0	6,4	6,9
a. Consumo privado	2,4	3,3	3,8	4,5	4,9
b. Consumo público	16,5	7,8	3,7	3,2	2,5
c. Inversión bruta interna	-20,9	19,7	12,7	12,1	12,8
Inversión bruta fija	-8,6	12,3	8,2	9,5	10,7
i. Privada	-15,2	9,0	8,5	10,5	12,0
ii. Pública	25,9	23,9	7,3	6,5	6,1
2. Exportaciones ^{1/}	-2,5	4,4	4,8	6,9	7,8
II. Oferta Global	-2,8	6,9	5,8	6,5	7,0
1. PBI	0,9	5,5	5,0	5,5	6,0
2. Importaciones ^{1/}	-18,4	13,8	9,6	10,8	11,8

1/ De bienes y servicios no financieros.

Fuente: BCRP. INEI. Proyecciones MEF.

GRÁFICO 3: Perú: incidencia de la pobreza total, 2001-2010
(Porcentaje)



Fuente: INEI. Encuesta Nacional de Hogares Anual, 2001-2010.

de desnutrición infantil en zonas rurales de sierra y selva que llegaban al 2005 a 24,1% del total de la población infantil de entre 0 a 5 años; déficits en el servicio de educación en el que en términos de expansión el índice es alto, pero en términos de calidad sigue siendo deficiente según recientes pruebas aplicadas para medir niveles de dominio de alfabetización lectora tanto a nivel de alumnos como docentes.

A la interpretación de la conflictividad social que pone el acento en la contradicción, persistente a lo largo de la última década, entre crecimiento económico sostenido y una limitada redistribución de la riqueza y la interpretación que busca explicar la conflictividad por la apertura de estructuras de oportunidad política para la acción colectiva de diversos actores dada la transición de un Gobierno autoritario (Fujimori) a un Gobierno democrático (Paniagua, Toledo y García), se suma otra que busca dar cuenta de la ausencia de vínculos de intermediación política entre ciudadanos y autoridades que permitan establecer patrones ordenados de canalización de demandas y una adecuada representación política. Frente a esta estructural debilidad en la representación política, surgen agentes intermediarios y operadores políticos (vértices articuladores) que estimulan la protesta y promueven una acción colectiva más bien fragmentaria, pragmática y circunstancial, que responde a determinada correlación de fuerzas localizadas y a agendas que combinan demandas por bienes públicos como privados.

3. Los conflictos socioambientales en el Perú

La activación de conflictos socioambientales generaron una serie de lecturas sobre las fuentes de su origen y tendencias (véase el acápite 3 del presente documento): desde las que privilegian miradas de carácter macro y que están relacionadas con los cambios producidos por la instauración del modelo neoliberal y la afectación de múltiples dinámicas a nivel territorial, social, económico y político⁸ hasta las que privilegian el análisis de elementos de contexto general, como son el rol del Estado, el comportamiento de las empresas y de los contextos particulares, expresados en las reacciones y demandas de la población.⁹

En general, existe consenso en que las condiciones de la actual conflictividad fueron configuradas justamente durante el Gobierno fujimorista (1990-2000). Durante dicho régimen, por un lado, se restringió y desprotegió el ejercicio de los derechos fundamentales; asimismo, los movimientos sociales se debilitaron y fueron reprimidos. Por otro lado, se promovieron una serie de cambios económicos y legales que implicaron el debilitamiento institucional del Estado, el ahondamiento de la crisis de representatividad política, así como la promoción activa de la presencia del sector privado en el aprovechamiento de los recursos

⁸ Cf. BEBBINGTON, Anthony. *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales*. Lima: IEP y CEPES, 2007.

⁹ Cf. BANCO MUNDIAL. *Riqueza y sostenibilidad. Dimensiones sociales y ambientales de la minería en el Perú*. Washington: Banco Mundial, 2005; DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Ob. cit.; CABALLERO. *Los conflictos sociales y socio ambientales en el Perú y su relación con el desarrollo rural*. Ponencia presentada al SEPIA. Lima, 2009.

naturales como eje del modelo de desarrollo, en contextos culturales y sociales tradicionalmente excluidos de la participación política y económica.

Este proceso profundizó el deterioro de las relaciones sociales, marcadas por la sensación de exclusión e inequidad. A pesar de ello, las demandas colectivas fueron contenidas, reprimidas y consideradas inexistentes en lugar de ser abordadas en su complejidad. Así, con el regreso a la democracia, la agenda social embalsada emergió en medio de un espacio institucional debilitado e incapaz de responder adecuadamente a la gran presión existente. En los últimos años, este contexto ha sido dinamizado por el avance del proceso de descentralización y el crecimiento económico. En buena cuenta, esto ha implicado una doble tensión distributiva: del poder político entre lo nacional, regional y local, y de los beneficios del crecimiento (canon, regalías, aporte voluntario, beneficios directos, etcétera) generados mayormente por la actividad minera.

En este panorama cada vez más complejo, los conflictos socioambientales son la expresión (síntoma) de la tensión entre modos de vida y cosmovisiones sobre lo que implica el desarrollo. Esta situación de desencuentro está además marcada y alimentada por el ritmo y las características de la dinámica con la que se han venido dando los procesos, lo cual dificulta la posibilidad de profundizar el diálogo intercultural desde el cual integrar y armonizar estas visiones: una expansión de la actividad minera que se da a una gran velocidad, abarcando espacios territoriales amplios y, en muchos casos, con poca disposición real para considerar los intereses y necesidades en juego de todos los grupos de interés involucrados. Esta dinámica se desarrolla, además, sin la existencia de un ordenamiento territorial previo y una regulación y fiscalización eficiente por parte del Estado. A esta dinámica relativamente nueva, se le debe sumar la carga histórica de la minería y su secuela de pasivos ambientales y sociales (abusos), lo cual ha calado hondamente en la psique colectiva de las comunidades como factor de desconfianza frente a la presencia de nuevas empresas. Esto hace difícil y compleja la convivencia aun cuando las empresas utilicen tecnologías ambientalmente limpias y practiquen políticas de responsabilidad social corporativa.

Una definición directa de conflicto socioambiental alude a aquellos en los que los actores se disputan el uso, manejo o control de los recursos naturales. Si desarrollamos más esta idea de base tendríamos que los conflictos socioambientales implican ciertas prácticas de uso y explotación de los recursos de la naturaleza que al afectar o degradar los ecosistemas pueden conducir a movimientos, modificaciones, cambios y/o desarticulación en la estructura de las relaciones entre diversos actores al interior de la sociedad.¹⁰

10 Cf. ORTIZ, Pablo. *Globalización y conflictos socioambientales*. Quito: Abya Yala, 1997.

Otros autores amplían el concepto trabajando categorías para distinguir los elementos centrales que están detrás de los conflictos socioambientales: los conflictos por simple escasez, por identidad del grupo y por deprivación relativa.¹¹ La Defensoría del Pueblo, últimamente ha explicitado un concepto operativo de conflicto socioambiental en el glosario de sus reportes mensuales de conflictos sociales al considerarlos «un tipo de conflicto social cuya dinámica gira en torno al control, uso y/o acceso al ambiente y sus recursos. Están presentes también componentes políticos, económicos, sociales y culturales».¹² Igualmente, define al conflicto social como «un proceso complejo en el cual sectores de la sociedad, el Estado y las empresas perciben que sus objetivos, intereses, valores o necesidades son contradictorios y esa contradicción puede derivar en violencia».

Cuadro 2: Conflictos registrados por la Defensoría del Pueblo 2005-2011

Año	Número total de conflictos	Conflictos socioambientales
Mayo 2005	74	10
Mayo 2006	77	13
Mayo 2007	77	30
Mayo 2008	65	31
Mayo 2009	268	133
Mayo 2010	255	132
Mayo 2011	227	117

Fuente: DEFENSORÍA DEL PUEBLO. «Reporte de conflictos sociales», mayo de 2005 a mayo de 2011.

Una serie de analistas (De Echave, Caballero, Monge) dan cuenta de la centralidad que empiezan a adquirir los conflictos socioambientales a partir de mediados del 2005 en adelante. Si se los revisa con detenimiento, la mayoría de estos conflictos tienen que ver con la actividad minera: disputas o controversias entre comunidades locales y empresas mineras.

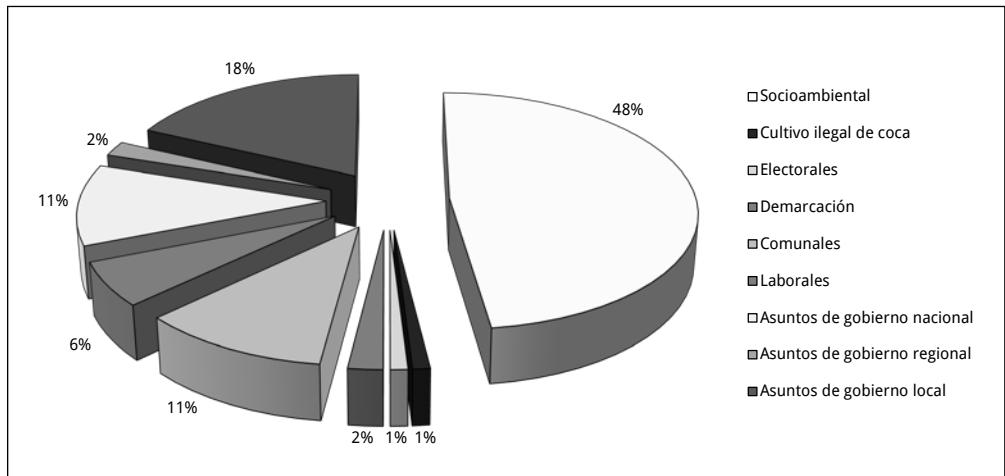
Del análisis que hace la Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería,¹³ ellos identifican que entre abril de 2008 y 2009, los conflictos entre comunidades y empresas mineras pasaron de 45; en abril de 2008, de 82; en mayo de 2009, de 98, de los cuales el 92% sucedieron en zonas de pobreza y pobreza extrema, 82% tuvieron como causa la afectación directa o un riesgo ambiental latente, el 75% involucró directamente a comunidades

11 Cf. HOMER-DIXON, Thomas. *Environmental, Scarcity, and Violence*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press, 1999.

12 Véase el glosario en <<http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/glosario.php>>.

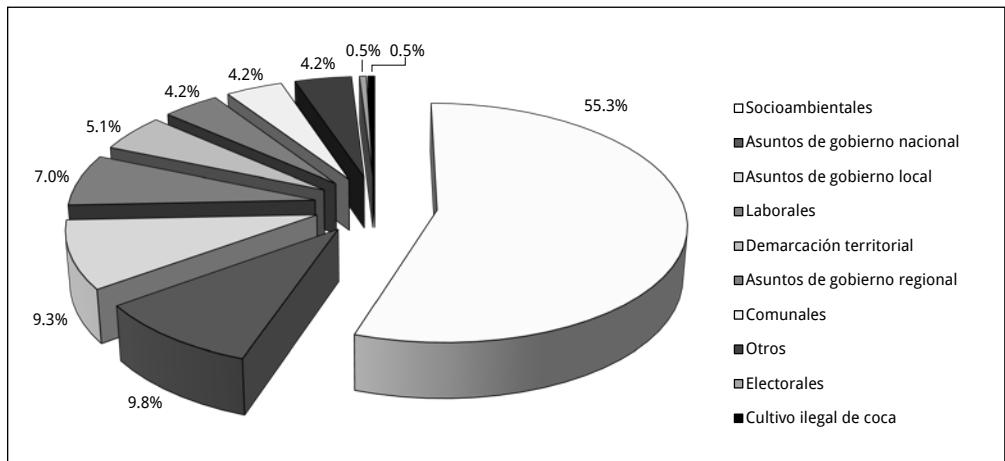
13 Cf. CONACAMI. *Minería y territorio en el Perú: resistencias y propuestas*. Lima: Conacami, 2010.

GRÁFICO 4: Conflictos registrados por la Defensoría del Pueblo al mes de mayo de 2008



Fuente: DEFENSORÍA DEL PUEBLO. «Reporte de conflictos sociales», mayo de 2008.

Gráfico 5: Conflictos registrados por la Defensoría del Pueblo a septiembre de 2011

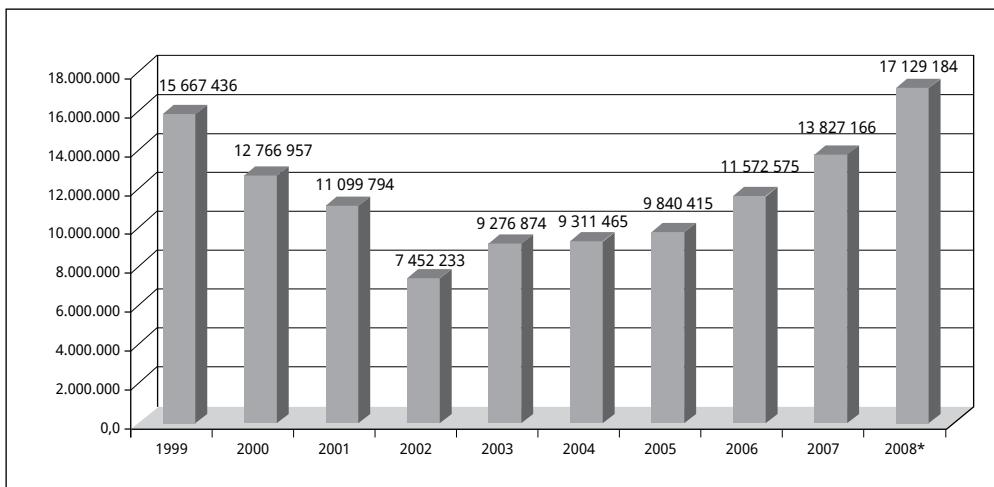


Fuente: DEFENSORÍA DEL PUEBLO. «Reporte de conflictos sociales», septiembre de 2011.

campesinas y el 62% de dichos conflictos se concentraron en ocho regiones del país: Cusco, Cajamarca, Ayacucho, Áncash, Junín, Loreto, Pasco y Lima. Otra investigación¹⁴ que da cuenta sobre las características que asumen los conflictos

14 Cf. CASTRO, Sofía. «Pobreza, conflictos socioambientales y minería». *Coyuntura*, n.º 23, 2009, pp. 20-23.

Gráfico 6: Evolución de los derechos mineros a nivel nacional
 En miles de hectáreas
 1999-2008



Fuente: CooperAcción S. A.
www.cooperaccion.org.pe

socioambientales en el Perú concluye, a través de la aplicación del coeficiente de Pearson, que existe una relación de significancia entre el nivel de pobreza y el número de conflictos; esto es: a mayor tasa de pobreza, mayor cantidad de conflictos desplegados. La otra relación de significancia estadística expresa que hay una asociación directa entre número de conflictos y mayor extensión existente de derechos mineros o concesiones.

Según un reciente estudio promovido por el Banco Mundial y el Consejo Internacional de Minería y Metales,¹⁵ uno de los principales desafíos que enfrenta la industria minera es que «las actitudes de la población frente a la minería no son a menudo positivas y recientemente han generado enfrentamientos y conflictos sociales». Subyacen a dicha situación un conjunto de factores que caracterizan como complejos; entre otros, señalan los siguientes: el legado de la minería (pasivos ambientales y sociales), las dificultades de comunicación entre las empresas mineras y las comunidades de su entorno y, sobre todo, puntualizan que las operaciones mineras se ven a menudo presas en la encrucijada de que las instituciones y estructuras de gobernabilidad en el Perú no han permitido a las comunidades locales participar efectiva y constructivamente en los procesos políticos, que el sistema legal formal no reconoce la propiedad y los derechos de facto y que los servicios públicos no satisfacen las expectativas de las poblaciones.

15 Cf. ICMM Perú. *From Boom to Broad Based Development*. Londres: ICCM Perú, 2008.

Cuadro 3: Principales proyectos mineros 2010-2014

Proyecto	Inversión Millones U\$	Operador	Ubicación	Metal principal	Inicio proyectado
Toromocha	2200	Chinalco	Junín	Cobre	2012
Las Bambas	4200	Xstrata	Apurímac	Cobre	2014
Michiquillay	2500	Anglo A.	Cajamarca	Cobre	2014
Río Blanco	1500	Zijin	Piura	Cobre	n/d
Quellaveco	3000	Anglo A.	Moquegua	Cobre	2014
Los Chancas	1200	Southern	Apurímac	Cobre	2013
Tía María	934	Southern	Arequipa	Cobre	2012
Antamina	1288	BHP, Xstrata	Áncash	Cobre	2012
Conga	3400	Yanacocha	Cajamarca	Oro	2014
Antapacay	1500	Xstrata	Cusco	Cobre	2012

Fuente: *Business News Americas 2010*.

En un estudio editado por la Escuela de Negocios de la Pontificia Universidad Católica del Perú,¹⁶ analizan las conclusiones de un estudio de la firma consultora Apoyo, que fue presentado en una reciente convención minera. Dicho estudio buscaba dar cuenta del porqué de la conflictividad en el sector, y una de las ideas centrales que se plantea es que mineros y críticos confrontan visiones distintas respecto al desempeño de las empresas, a los impactos ambientales, a las negociaciones entre empresas y comunidades, en particular en lo que se refiere a tierras. Por otro lado, mientras que unos (empresarios) ponen el acento en la poca presencia del Estado y las altas expectativas de sus entornos sociales; los otros (críticos) llaman la atención sobre los temores que suscita la actividad minera respecto a los impactos ambientales y los débiles esfuerzos de las empresas por validar su trabajo con su entorno social.

En un *dossier* preparado por la revista de negocios *Business News Americas 2010* sobre la minería en el Perú, en particular sobre los conflictos que la aquejan, plantean la siguiente serie de ideas: la ausencia de esquemas institucionales eficaces para enmarcar el diálogo entre los principales actores (Estado, empresa y comunidades), el manejo de recursos naturales altamente críticos como lo es el agua, que entra en competencia con otros usos (agricultura), la presencia de distintos tipos de organizaciones (alude directamente a la «gran cantidad de ONG») que están detrás de comités, frentes de defensa y otros tipo de plataformas que dificultan los debates informados entre las partes directamente concernidas. Por otro lado, plantea

16 Cf. PINO, Ricardo y otros. *La actividad minera y su relación con las comunidades. Un estudio exploratorio*. Lima: Centrum, 2010.

que el Convenio 169 ha dificultado la situación para muchas empresas, dado que se lo utiliza como pretexto para presentar reivindicaciones o demandas que están más allá de lo que las empresas pueden cumplir. También plantean como elementos subyacentes a los conflictos la ausencia de partidos políticos fuertes con programas consistentes y claros sobre todo a nivel local y regional, y la incapacidad de las instituciones públicas para canalizar los conflictos, los cuales terminan en la radicalización de posturas de los dirigentes locales y en el estallido de protestas. A todo esto se suma la incapacidad de los Gobiernos locales y regionales para invertir eficientemente los recursos que la minería genera, con lo que crean desconfianza y frustración entre la población.

En su estudio sobre la conflictividad social en el Perú, Caballero¹⁷ aborda los conflictos socioambientales y empieza por distinguir los conflictos que se dan según las diferentes etapas del ciclo minero y reconoce que son de distinta naturaleza y alcance si corresponden a la etapa de exploración o producción. Probablemente, plantea el autor, dichos conflictos evolucionen acumulando demandas y plataformas que se diferencien de las iniciales. Por otro lado, sugiere que, si uno se fija en las tendencias, se puede deducir que estamos frente a un clima de abierto enfrentamiento entre las poblaciones y las industrias extractivas, en particular la minera; pero no es tanto así, pues se trata más bien de complejos procesos de conflictos y negociaciones particulares entre comunidades o poblaciones y los proyectos que se instalan en dichos ámbitos. Sobre los conflictos que se desencadenan durante la fase de exploración, generalmente se tienen aquellos que se relacionan con la obtención de permisos y contraprestaciones, demandas de empleo y fondos para proyectos de desarrollo y demandas por servicios sociales básicos. En el proceso se van activando otros conflictos por incumplimiento de acuerdos, y es muy probable que si el proyecto pasa a la fase de construcción, las demandas se incrementen por el lado del empleo, los fondos para proyectos de desarrollo y que se incorporen agendas de carácter más privado que tienen que ver con contratos de servicios de empresas locales, entre otros. De hecho, para el autor, no es que exista un masivo y articulado movimiento «antiminero», sino múltiples escenarios de interacción conflictiva con sus propias agendas y lógicas de negociación.

Un colectivo de organizaciones, entre las que estaban la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, la Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería y la ONG CooperAcción, editaron un libro con varios ensayos¹⁸ en los que plantean una serie de ideas de fondo para

17 Cf. CABALLERO. Ob. cit.

18 Cf. DE ECHAVE, José y otros. *Minería y conflicto social*. Lima: IEP, CIPCA, CBC y CIES, 2009.

Gráfico 7: Exportaciones mineras 1999-2008
(en millones de US\$)



Fuente: MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS. Lima, 2009.

<www.minem.gob.pe

comprender la conflictividad socioambiental en el país. En primer término, constatan que el proceso de neoliberalización del país es un proyecto de reconstrucción y reterritorialización de las sociedades en desarrollo a partir de coaliciones de los poderes fácticos globales que buscan refundar los Estados a través de los tratados de libre comercio y las políticas de privatización y desregulación. Se busca reorganizar los espacios nacionales poniéndolos en valor a través de regímenes legales y políticas que facilitan su integración en las redes transnacionales de inversión, producción y comercio, imponiendo las lógicas de mercado sin mecanismos adecuados de regulación, siendo que la explotación de los recursos naturales juega un papel central en este modelo. Frente a este escenario, las organizaciones de la sociedad civil se organizan, generan nuevos discursos y resistencias tanto de defensa como de alternativa, y es en este marco mayor que es preciso entender la conflictividad suscitada entre empresas extractivas y comunidades.

Otro colectivo de organizaciones de investigación¹⁹ a partir del análisis de seis casos de conflictos socioambientales entre comunidades y empresas mineras, plantea que el conflicto se debe a la lógica del modelo económico, basado en el extractivismo. Considerando cada actor estudiado, plantean que

19 Cf. DE ECHAVE y otros. Ob. cit.

las empresas despliegan su actuar en función a la lógica de maximización de sus ganancias y para ello buscan instituciones eficientes y eficaces, así como reglas claras (Estado); y de parte de la comunidad buscan generar relaciones de buena vecindad a partir del despliegue de acciones de responsabilidad social y minimizar lo más que se pueda el descontento de las poblaciones. En ese marco, es preciso considerar que al interior de las empresas se juegan también lógicas distintas que enfrentan instancias como las de operaciones y relaciones comunitarias; por otro lado, se generan fallas de comunicación entre empresa y comunidad que derivan en *impasses* que luego deben sortearse a través de las estrategias comúnmente desplegadas que combinan clientelismo con amedrentamiento, presencia del Estado o apertura de espacios para el diálogo y negociación. Desde la comunidad, lo que suele primar es una mezcla de temor y expectativa (dependiendo de la zona y las experiencias con la actividad minera). También se genera un campo de mutuas desconfianzas por una escasa credibilidad en las acciones y promesas de los otros (Estado y empresa). Cabe considerar también que la presencia de actividad minera altera los ordenamientos internos de la comunidad, sus jerarquías internas, las estructuras de autoridad y los precarios equilibrios de poder, con lo que se generan tensiones internas que también afloran a través de los conflictos. Las comunidades perciben al Estado como un agente inclinado a la promoción de la actividad minera; las empresas, como un débil garante del orden público y un asignador ineficiente de recursos y servicios públicos a la comunidad.

En un estudio editado por el Anthony Bebbington,²⁰ varios autores enfocan su análisis sobre los efectos de las industrias extractivas, particularmente la minera, en ciertas zonas del Perú, Bolivia, Ecuador y Guatemala, desde la perspectiva teórica de la ecología política, y exploran las relaciones entre el avance de la gran minería, las respuestas campesinas y el surgimiento de movimientos sociales. Sus conclusiones las estructuran a partir de los siguientes tres campos de análisis: neoliberalización, transnacionalización y movilización. Identifican los vínculos estrechos entre el neoliberalismo, las reformas institucionales y el conjunto de cambios en los derechos de acceso y control de los recursos naturales, y la importancia que adquieren los actores globales dentro de los procesos de cambio en marcha a todo nivel, hasta lo local, los impactos que se suscitan en la trayectoria de desenvolvimiento de los territorios locales, los conflictos que se activan alrededor de estos procesos de cambio, activando nuevas formas de movilización y acción colectiva que se dan a distintas escalas. Es en este marco mayor de suma complejidad que los autores buscan entender la conflictividad suscitada entre comunidades y actividad extractiva.

20 Cf. BEBBINGTON, Anthony. Ob. cit.

Otra lectura de los conflictos socioambientales es la que hace la Defensoría del Pueblo a través de su informe extraordinario²¹ realizado a solicitud del Congreso de la República, en el que se explican las causas de los conflictos socioambientales por actividades extractivas en el Perú. El estudio empieza por constatar la significancia que ha adquirido este tipo de conflictos, el cual se identifica como un «grave problema» dado que «afecta, al mismo tiempo, a los derechos fundamentales de nuestros ciudadanos, a la inversión privada —indispensable para el progreso económico y bienestar del Perú— y al Estado». Entre las causas de los conflictos que el informe detecta están las siguientes: la debilidad institucional y desatención del Estado; la posición antiminera y las agendas ocultas de algunos líderes y organizaciones; el temor (real o percibido) a la contaminación de los recursos naturales; el problema social de la exclusión, desigualdad y discriminación; la afectación de derechos fundamentales, la desconfianza en el Estado como protector del ambiente; la presunta incompatibilidad entre actividades económicas; y la actuación de algunas empresas en los conflictos que no asumen con responsabilidad sus compromisos sociales y ambientales. Sobre los impactos de los conflictos, dan cuenta de los de carácter económico en el plano tanto de lo local, regional y nacional, los impactos sociales (entorpeciendo las relaciones sociales entre los agentes) y los impactos políticos (debilitamiento de las estructuras de autoridad).

Otro punto de vista²² plantea que los conflictos socioambientales son la expresión (síntoma) de la tensión entre modos de vida y cosmovisiones sobre lo que implica el desarrollo. Esta situación de desencuentro está además marcada y alimentada por el ritmo y las características de la dinámica con la que se han venido dando los procesos, lo cual dificulta la posibilidad de profundizar el diálogo intercultural desde el cual integrar y armonizar estas visiones: una expansión de la actividad minera que se da a una gran velocidad abarcando espacios territoriales amplios; y, en muchos casos, con poca disposición real para considerar los intereses y necesidades en juego de todos los grupos de interés involucrados. Esta dinámica se desarrolla, además, sin la existencia de un ordenamiento territorial previo y una regulación y fiscalización eficiente por parte del Estado. A esta dinámica relativamente nueva se le debe sumar la carga histórica de la minería y su secuela de pasivos ambientales y sociales (abusos), lo cual ha calado hondamente en la psique colectiva de las comunidades como factor de desconfianza frente a la presencia de nuevas empresas. Esto hace difícil y compleja la convivencia, aun cuando las empresas utilicen tecnologías

21 Cf. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Ob. cit.

22 Cf. CARAVEDO, Javier y César BEDOYA. «Riqueza, redistribución y conflicto social». *QueHacer*, n.º 171, 2008.

ambientalmente limpias y practiquen políticas de responsabilidad social corporativa.

Estas interacciones conflictivas en el ámbito socioambiental en el sector minero presentan algunos rasgos característicos en cuanto al tipo de actores, los asuntos conflictivos, los factores condicionantes, así como a las estrategias de respuesta empleadas. Así, respecto a los actores, se observa que estos conflictos se dan entre empresas mineras y las comunidades de sus entornos (ámbitos de influencia) con el involucramiento de las autoridades locales y regionales, las cuales tienen por lo general una posición ambivalente en función de las circunstancias políticas locales. Los conflictos se producen en mayor medida en el ámbito de la gran y mediana minería en el norte (Piura y Cajamarca), centro (Junín, Pasco y Huancavelica) y sur (Cusco, Arequipa, Tacna, Moquegua y Apurímac). Son especialmente notorios aquellos conflictos entre empresas mineras de capital transnacional y las comunidades de sus ámbitos de influencia (Majaz o Yanacocha, por ejemplo).

En relación con los asuntos en disputa, estos giran mayormente en torno a la posibilidad de obtención, por parte de las comunidades, de mayores beneficios de la presencia minera, el respeto de sus modos de vida, así como el cuidado de los recursos naturales, tanto por un interés vinculado al desarrollo de actividades económicas tradicionales (agropecuaria) como a la preservación del medio ambiente. Puntualmente identificamos como asuntos claves los siguientes: acceso al sistema de empleo rotativo en la empresa; contratación de empresas comunales como proveedores locales; provisión de servicios sociales (postas médicas, aulas, agua, luz, canales riego, etcétera); control y uso de recursos hídricos (cantidad); contaminación del medio ambiente (aire, agua, suelo, flora y fauna); afectación de la salud de la población local (plomo en la sangre); acceso a la tierra para trabajos de exploración y explotación minera; percepción de maltrato, falta de comunicación e incumplimiento de compromisos; demandas locales y regionales en torno a las posibilidades de desarrollo social y económico; y gestión de fideicomisos, fondos sociales y fondos del canon.

En cuanto a los factores condicionantes que moldean la dinámica de estos conflictos, encontramos los siguientes: la sentida exclusión (social, cultural, política y económica); la pobreza en tanto insatisfacción de necesidades básicas; los recursos naturales escasos (agua y tierra); la ausencia, ineeficiencia o inacción del Estado; la fragmentación y dispersión de la sociedad civil producto de la guerra interna y procesos de desarticulación social; la inadecuada comunicación e información; el surgimiento de políticos locales oportunistas que capitalizan el descontento ante la ausencia de partidos políticos representativos; y las presiones externas producidas por los procesos internacionales en un mundo

cada vez más interconectado por la globalización (crisis financiera y cambio climático).

En conclusión, los conflictos socioambientales surgen como dinámicas complejas en medio de un contexto complejo. En esa medida, para que las respuestas sean adecuadas en el marco de la gobernabilidad democrática y estén enfocadas al desarrollo sostenible, no pueden ser meramente reactivas y limitarse a estrategias simplistas, de corto plazo, ni estar meramente orientadas por la imposición unilateral de agendas, ya sea a través de la manipulación o la confrontación de fuerzas. Incluso, las estrategias legales resultan absolutamente insuficientes para abordar la dinámica de procesos sociales complejos y dinámicos como los mencionados, y en muchos casos terminan agravando la situación. Lamentablemente, esa ha sido la pauta general en muchos casos. Por otro lado, cuando se utiliza el diálogo, este por lo general no se da en condiciones adecuadas previamente trabajadas, lo que muchas veces produce como consecuencia una fatiga y sensación de frustración entre las partes y se termina repitiendo el ciclo de escalada conflictiva.

CAPÍTULO 2

ENFOQUES DE INTERVENCIÓN CONSTRUCTIVA EN CONFLICTOS SOCIALES

Iván Ormachea Choque

1. Introducción

¿Qué hacer con los conflictos sociales? ¿Qué hacer con la dinámica conflictiva cuando viene acumulando patrones destructivos como profunda desconfianza, emociones fuertes, estereotipos, polarización y eventualmente violencia? ¿Cómo se puede actuar para canalizar constructivamente la energía del conflicto? ¿Quién puede intervenir, cuándo y de qué manera para ayudar al proceso? Estas son algunas de las preguntas que nos formulamos permanentemente aquellos que estamos involucrados en el campo de la resolución de conflictos. En gran medida, las respuestas dependen de nuestros propios filtros e inclinaciones profesionales. Estas formas de ver las cosas son manifestaciones de los enfoques (lentes que nos ponemos para ver y analizar el mundo) para aproximarse a los conflictos. Cada uno de ellos tiene sus características propias e implicancias prácticas importantes a la hora de determinar hacia qué curso de acción queremos conducir los conflictos.

El objetivo de este capítulo es hacer una revisión panorámica de cuáles son los enfoques de intervención constructiva para los conflictos sociales diferenciándolos de aquellos que no lo son, y focalizándonos en el enfoque de transformación de conflictos que nos ayudará a contar con otra mirada conceptual para analizar de manera distinta y adecuada los casos de estudio de la presente publicación. Nos hemos aventurado a incluir una sección final sobre las posibilidades de transformación de conflictos en el Perú haciendo una reflexión panorámica a partir de la situación que se dio después del trabajo realizado por la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), la cual hizo un análisis exhaustivo sobre los orígenes y secuelas del conflicto armado interno vivido de 1980 al 2000; y la experiencia de gestión de conflictos sociales de los últimos dos Gobiernos democráticos en la última década.

2. ¿Qué entendemos por conflicto social?

Según Louis Kriesberg, el conflicto social surge cuando dos o más personas o grupos manifiestan la creencia de que ellos tienen objetivos incompatibles.¹ En principio, la definición nos indica que para que un conflicto sea social se requiere de una pluralidad de actores. Caso contrario, nos encontramos ante un conflicto individual o intrapersonal que se analiza por medio de ciencias como la psiquiatría o psicología, y no por medio de la teoría de conflictos sociales.

En cuanto a los actores, estos pueden ser de naturaleza individual o colectiva. En otras palabras, se pueden dar conflictos interpersonales dentro de diversos contextos (entre amigos, familiares, compañeros de trabajo, vecinos o desconocidos, etcétera). En el plano de lo colectivo —según la clasificación de Kriesberg—, podemos tener conflictos entre organizaciones, las cuales se caracterizan por contar con una estructura claramente definida y sus respectivos liderazgos, los que a su vez tienen la capacidad de vincular a sus miembros; por ejemplo, las empresas, partidos políticos, sindicatos, asociaciones, iglesias, etcétera. Otros conflictos pueden involucrar a grupos comunitarios en los cuales —a diferencia de los anteriores— las estructuras del grupo no están claramente definidas pero sus integrantes comparten un sentido de identidad común basado en intereses o necesidades que los vincula. Nos referimos a grupos de tipo étnico, religioso y lingüístico, entre otros. Otro tipo de conflictos involucran a los Estados, aquellos que constituyen actores de importancia en el sistema internacional y gozan de soberanía para decidir sus políticas dentro de su territorio. Pueden involucrarse en conflictos con otros Estados, los que se denominan «conflictos interestatales» o «internacionales», o internamente con alguna organización política que cuestione la vigencia de un Estado, los llamados «conflictos internos».²

Manifestar la creencia significa —dentro de la definición— que «existe conciencia de que se ha establecido una relación de conflicto». Hasta que las partes no se han dado cuenta de la existencia de esta relación conflictiva, el conflicto está aún en formación o en etapa de inconciencia. Esta diferenciación nos permite discriminar aquellos conflictos denominados «conflictos manifiestos», en los que existe la conciencia de ambas partes; mientras que en aquellos donde esta no exista en una o en todas las partes, estaremos ante «conflictos latentes» o «en formación». La creencia de tener una relación de conflicto podría incluso basarse en una interpretación «equivocada» de los

1 Cf. KRIESBERG, Louis. *Constructive Conflicts: From Escalation to Resolution*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield, 2003, p. 2.

2 Cf. ib., pp. 415-416.

hechos. Por tanto, podríamos tener aquí los conflictos denominados «irreales», que se diferencian de los conflictos «reales» de aquellas situaciones donde la conflictividad está comprobada.

Finalmente, la incompatibilidad de objetivos se refiere a la colisión que se produce entre aquellos resultados a futuro que conscientemente desean lograr las partes. En el plano interpersonal, puede aplicarse esta situación a dos niños que se disputan una pelota. Uno de ellos quiere tener la pelota para su sola diversión, y el otro también quiere la misma pelota en el mismo momento para jugar por su cuenta. En otro contexto, dos partidos políticos se disputan permanentemente el acceso a cargos públicos. La incompatibilidad consiste en que ambos grupos aspiran a obtener cargos políticos, pero no todos tendrán acceso a ellos al ser estos limitados. Afortunadamente, en numerosos países, este conflicto se ha convertido en una competencia adecuadamente canalizada por un sistema electoral con reglas preestablecidas que se deben seguir para el acceso a cargos públicos. Donde no existe esta vía o los grupos políticos no quieran ceñirse a las reglas de la democracia electoral, nos encontraremos ante un panorama de conflicto, llamados en este último supuesto «conflictos electorales».

3. Enfoques de intervención constructiva en conflictos sociales

Habiendo precisado conceptualmente el término *conflicto*, realizaremos una rápida revisión de cinco enfoques de intervención en conflictos sociales para posteriormente poner especial énfasis en el de transformación, que es el enfoque que utilizamos en la presente investigación y que orienta el análisis de los estudios de casos presentados en la segunda parte de este volumen. A partir de lo considerado por los especialistas en intervención constructiva de conflictos y de la experiencia existente en el país, clasificamos los enfoques de la siguiente manera:

- La prevención de conflictos
- La gestión, manejo, regulación, administración, abordaje o mitigación de conflictos
- La gestión de crisis
- La resolución de conflictos
- La transformación de conflictos

3.1. La prevención de conflictos

Como lo indica Vicenç Fisas Armengol, la prevención de conflictos se caracteriza por una intervención temprana en escenarios reales o potenciales de conflicto por medio de medidas que contribuyen a evitar comportamientos

conflictivos indeseables.³ Tiene como finalidades prevenir un comportamiento o acción indeseable, evitar el inicio de procesos de escalada y, de surgir el conflicto, limitar sus efectos a un umbral tolerable.⁴

La prevención como proceso requiere una primera fase de acumulación de información a partir de bases de datos y categorías claramente delimitadas que permitan sistematizar la situación, los procesos psicológicos y los comportamientos conflictivos. Posteriormente, se entra en una fase de análisis de la información para determinar posibles escenarios, tendencias y eventuales riesgos de conflictividad no constructiva. Adicionalmente, requiere la intervención en el campo para generar directamente impactos en los actores y escenarios de conflicto, o la emisión de recomendaciones para quienes toman las decisiones que puedan influir en los conflictos. Autores como Vicenç Fisas dan un paso más al considerar que la prevención debiera estar directamente vinculada a la transformación en tanto el procesamiento de esta información debería conducir no solo a algún tipo de intervención directa o recomendación, sino a contribuir a la transformación de los actores, las relaciones y las estructuras del sistema que propician el surgimiento de conflictos.

Como se puede apreciar, la prevención, por lo general, implica implementar sistemas de monitoreo permanente de conflictos sociales con una eficiente capacidad (tanto de recursos humanos como tecnológicos) para procesar frecuentemente la información que provenga de fuentes diversas que contribuyan a tener un panorama conflictivo lo más certeramente posible para entrar en una fase de análisis y de intervención que coadyuven a generar procesos de manejo o de transformación de los conflictos. Este enfoque aspira a la creación de sistemas de alerta temprana de conflictos sociales (SAT).

Desde una perspectiva mucho más amplia, la prevención puede implementarse por medio de un conjunto de metodologías para anticiparse a situaciones de potencial conflicto y violencia como las mesas redondas multiactorales; proyectos conjuntos; acciones para la creación de confianza; capacitación en transformación de conflictos en escuelas, instituciones y con actores en conflicto; capacitación a medios de comunicación; reducción de estereotipos y prejuicios; programas de capacitación a fuerzas policiales o armadas; creación de redes para la construcción de la paz; uso de medios informáticos; monitoreo en derechos humanos; etcétera.⁵

3 Cf. FISAS ARMENGOL, Vicenç. *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Barcelona: Icaria, 1998, pp. 143-144.

4 Cf. ib., p. 144.

5 Cf. DUTCH CENTRE FOR CONFLICT PREVENTION. *Prevention and Management of Conflicts*. Ámsterdam: NCDO, 1996, pp. 35-37.

El enfoque de prevención de conflictos se centra, una vez más, en entender las reales dimensiones de los conflictos sociales y anticiparse a ellos para propiciar el surgimiento de procesos de cambio constructivo que beneficien a los directamente involucrados y a la sociedad en general. Cabe hacer esta precisión en tanto que algunos sistemas de prevención de conflictos suelen estar asociados a instituciones o agencias estatales policiales o de inteligencia con una clara orientación hacia la obtención de información clasificada sobre líderes (dirigentes políticos, comunitarios o sindicales, por ejemplo), sus posturas, sus organizaciones y las acciones que realizan. Por lo general, estos sistemas de monitoreo obtienen información clasificada vía labores de inteligencia y la evalúan estratégicamente con el objetivo de preservar la seguridad del Estado o alguna posición de poder. Cabe aclarar que este no es el tipo de enfoque que promovemos.

La prevención de conflictos, por tanto, está orientada a contribuir más bien a evitar los altos costos sociales y económicos del conflicto social, mejorar la relación entre los distintos actores sociales y canalizar —eventualmente— la energía conflictiva existente hacia procesos de cambio positivo, tendiendo a identificar y atacar las inequidades e injusticias que pueden estar propiciando el surgimiento de estos conflictos.

3.2. El enfoque de abordaje, administración, gestión, manejo, mitigación o regulación de conflictos

Este enfoque recibe diversas denominaciones en las que resalta la necesidad de intervenir para impactar rápidamente en el conflicto que se ha manifestado. Las intervenciones dentro del marco de la gestión de conflictos son muy amplias. Tenemos los mecanismos de negociación, mediación y arbitraje como los más conocidos, al igual que otro amplio espectro de mecanismos más sofisticados como los talleres de solución de problemas, mesas de diálogo y concertación, programas para la reducción de la violencia, la justicia restaurativa; así como otros relativos al derecho consuetudinario, aquellos que provienen de los usos y costumbres de las distintas sociedades.

Destacan, dentro de este enfoque, el movimiento de la resolución alternativa de conflictos (RAC),⁶ el cual se suele vincular al fortalecimiento de sistemas de justicia estatal, privada o comunitaria. Como señala Clements, la RAC no tiene por finalidad cambiar las instituciones sociales sino simplemente hacerlas más eficientes. Esto es más evidente en el caso de la mediación, conciliación y arbitraje.⁷ Actualmente, en el Perú, la conciliación y mediación

6 En el mundo anglosajón, el movimiento se denomina Alternative Dispute Resolution (ADR).

7 Cf. CLEMENTS, Kevin. «The State of the Art of Conflict Transformation». En Paul van Tongeren y otros (eds.). *Searching for Peace in Europe and Eurasia: An Overview of Conflict Prevention and Peacebuilding Activities*. Colorado: Rienner, 2002, p. 78.

gozan de un marco legal y se utilizan como formas de lograr la descarga judicial y una justicia más rápida y accesible para todos.⁸

De las intervenciones realizadas dentro de este enfoque, destaca lo que Clements denomina «modelos terapéuticos», en tanto la intervención se focaliza en la interacción de los actores y/o la discusión de su mundo interno (cogniciones y afectos) permeado por la historia conflictiva de la interacción. Disciplinas como la psicología, consejería, educación, filosofía, religión y trabajo social habitualmente contribuyen con herramientas para la intervención en este tipo de enfoque.⁹

El rol que se suele atribuir a los administradores de conflictos son los de «terapistas»,¹⁰ «reparadores»,¹¹ «negociadores» o «mediadores» del conflicto. Una suerte de sibaritas del conflicto que llegan a utilizar sus ingredientes cuasi secretos para lograr un resultado que permita reconducir óptimamente el conflicto. Aun así, en las últimas décadas, la gestión de conflictos ha recibido constantes críticas basadas en el tipo de intervenciones aplicadas, puesto que son vistas como recetas o mecanismos de rápida implementación que —según los críticos— pretenden impactos superficiales como la manipulación de los actores (para manejarlos como objetos físicos), el adormecimiento, la desmovilización del movimiento social organizado, la reducción o el control artificioso de la conflictividad social, en lugar de atacar las verdaderas fuentes o causas raíces de los conflictos. Sin embargo, como todo enfoque, estas metodologías han demostrado ser muy importantes para afrontar conflictos manifiestos y, sin duda alguna, pueden ser parte de otros enfoques como el preventivo o el transformativo.

Es evidente que no se puede hablar de aplicación mecánica de estas metodologías como formas de solucionar todos los conflictos sea cualquiera la etapa en la que se encuentren; pero, en términos generales, al encontrarse los conflictos en pleno desarrollo requieren ser intervenidos de alguna manera, más aún cuando se encuentran en la fase de escalada o de crisis. Bajo este enfoque, el reto que se plantea a los administradores de conflictos es definir qué metodología(s) o mecanismo(s) es/son el/los más adecuado(s) para el caso particular, para lo cual se precisa analizar los siguientes factores:

- la naturaleza y características del conflicto social estudiado
- la etapa en la que se encuentra el conflicto
- el contexto conflictivo

8 Desde 1998, el Perú cuenta con el marco legal e institucional para implementar el sistema de conciliación extrajudicial obligatoria antes del inicio de algunos procesos judiciales. Véase la Ley 26872 y su reglamentación.

9 Cf. CLEMENTS, Kevin. Ob. cit., p. 80.

10 Cf. ib., p. 80.

11 Cf. ib., p. 84.

- la psicológica de los actores (emociones y percepciones)
- la naturaleza y característica del mecanismo o metodología que se utilizará

También es importante destacar que, por lo general, todos los grupos sociales cuentan con recursos propios para la administración de los conflictos, razón por la cual antes de pensar en implementar nuevas metodologías debe explorarse quiénes son los actores de interés, cuáles son esas prácticas y cuáles son esas instituciones sociales que pueden convertirse en recursos culturalmente legitimados para la intervención constructiva de conflictos.

3.3. La gestión de crisis

En términos estrictos, la gestión de crisis debería considerarse parte del enfoque de administración o gestión de conflictos anteriormente vistos. Sin embargo, debido a las particularidades que exige esta intervención —debido a que se interviene en el momento más crítico del conflicto caracterizado por la volatilidad o violencia entre los actores en conflicto— y la frecuencia de su utilización en el contexto nacional peruano, resulta importante considerarlo separadamente como un enfoque específico.

Al tratar la gestión de crisis como un enfoque en sí, lo hacemos con cierto recelo, puesto que un enfoque se asocia a una forma premeditada, reflexiva y aguda de observar las cosas para identificar elementos de importancia o estrategias que seguir. En el contexto peruano, la administración de crisis se ha venido realizando tan solo como una conducta reactiva ante una situación conflictiva que se ha desbordado y ha adquirido características tan volátiles o abiertamente violentas que pone en jaque la estabilidad política, social o económica de un espacio determinado (local, regional o nacional). Resalta, adicionalmente, que numerosas crisis han podido prevenirse o intervenirse en momentos previos o iniciales de la escalada conflictiva sin haberse hecho tal esfuerzo.¹²

Por otro lado, también se debe reconocer que hay situaciones imprevistas en las que se producen escenarios de tanta tensión o violencia inesperada que, efectivamente, es necesario asumir este tipo de intervenciones. Nos referimos, por ejemplo, a la situación de la toma de rehenes en la casa del embajador japonés en diciembre de 1996, en la que subversivos del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru tomaron como rehenes a cientos de personas durante una recepción diplomática ofrecida en la residencia del embajador japonés en Lima.

12 La lista de conflictos que han llegado a la fase de crisis no es corta. Tenemos los eventos de Tambogrande (2001-2002), el Arequipazo (2002), Cerro Quilish (2004), Ilave (2004), huelga cocalera (2007), el Moqueguazo (2008), Bagua (2008-2009), Tía María (2009-2011), Puno (2011) y Conga (2011-2012), entre otros.

Esta era, evidentemente, una situación inesperada de violencia que ameritaba un enfoque de manejo de crisis.

Lo inoportuno se suscita cuando se realiza una intervención de crisis en conflictos sociales que por su propio patrón de desarrollo se dirigen inevitablemente hacia la escalada, tornándose en casi inmanejables, obligando entonces al Gobierno nacional a reaccionar para restablecer el *status quo ex ante*. Como forma de apaciguar las acciones de fuerza —algunos señalan más bien como estrategia para desmovilizar al movimiento social—, se suele optar por la apertura de mesas de diálogo o comisiones multisectoriales de alto nivel, que en sí devienen más propiamente en procesos de negociación política «dura» para el manejo de alta conflictividad social o en mecanismos para «mecer»¹³ a las organizaciones sociales.

3.4. La resolución de conflictos

El término sigue utilizándose en un sentido clásico y amplio incluyendo el nivel de análisis, prevención, gestión y transformación de conflictos. Inicialmente, la preocupación de los primeros estudiosos en el tema de conflictos era cómo hacer que los conflictos encuentren un buen rumbo y conclusión; no bastaba solo con darles solución sino que había que *resolverlos*, es decir, debía contribuirse a dar una solución constructiva para todos los involucrados. Debido a ello, creemos, es que se acuña el término *resolución* en lugar de *solución de conflictos*.

Sin embargo, actualmente, algunos critican el término *resolución* en tanto implica que el conflicto debe eliminarse, liquidarse o resolverse dejando un mensaje negativo en torno a la existencia de los conflictos. Igualmente, asumen que el conflicto es un fenómeno a corto plazo al que se le puede dar fin (*resolver*) permanentemente con la mediación u otros procesos de intervención de terceros. La «idea subliminal», por así decirlo, que el término *resolución* estaría sugiriendo es la del conflicto como fenómeno incómodo que debe eliminarse prontamente, por considerarse una desviación o disfuncionalidad en el sistema social.

Debemos reconocer que, a pesar de hacer esta diferenciación, no son pocos los que siguen refiriéndose al término *resolución de conflictos* como sinónimo de *prevención, gestión y transformación de conflictos*. Recreando el cuadro comparativo de Lederach,¹⁴ podemos apreciar las diferencias entre los diversos enfoques de aproximación al conflicto social (véase la Tabla 1).

13 Término metafórico que significa «hacer dormir al otro» o, sencillamente, «ganar tiempo» o «hacer perder tiempo al otro».

14 Cf. LEDERACH, John Paul. *El pequeño libro de la transformación de conflictos*. Bogotá: Justapaz, 2009, p. 41.

3.5. La transformación de conflictos

El término *transformación de conflictos* viene utilizándose muy recientemente y con mucha frecuencia, a tal punto que se asume que su significado es conocido. Como señala Clements, el término parte del supuesto de que los conflictos nunca son finalmente resueltos sino solamente replanteados, alterados o cambiados para que puedan desarrollarse relaciones no destructivas. Sin embargo, la confusión persiste y términos como el de *resolución*, *administración* y *transformación de conflictos* se utilizan intercambiablemente.¹⁵

Uno de los autores más prolíficos sobre el tema de la transformación de conflictos es John Paul Lederach,¹⁶ quien define la transformación de conflictos como:

Visualizar y responder a los flujos y reflujo de los conflictos sociales como oportunidades vitales para crear procesos de cambio constructivo que reducen la violencia e incrementen la justicia en la interacción directa y en las estructuras sociales y responde a los problemas de la vida real en las relaciones humanas.¹⁷

Lederach considera, desde esta definición, que la perspectiva transformativa se construye a partir de dos premisas fundamentales: *a) la capacidad de visualizar* el conflicto de manera positiva, como un fenómeno natural que crea potencial para crecer constructivamente, y *b) la voluntad de responder* de maneras que optimicen ese potencial para el cambio positivo.¹⁸

Al referirse al flujo y reflujo, hace alusión a la necesidad no solo de focalizarse en los picos y valles del ciclo conflictivo (formación del conflicto, surgimiento, negociación, escalada, desescalada, etcétera) sino de visualizar «toda la cordillera»; es decir, la comprensión del episodio conflictivo se debe dar inmerso en el patrón más general del conflicto bajo análisis.¹⁹ En cuanto a las oportunidades vitales, se refiere a que la vida nos plantea conflictos, que el conflicto es una parte natural de la experiencia humana y que el conflicto crea vida. Más que ver el conflicto como una amenaza o disfunción, lo podemos entender como una fuente de oportunidades para crecer e incrementar

15 Cf. ib., p. 88.

16 Revíse la siguiente bibliografía: LEDERACH, John Paul. *Construyendo la paz: reconciliación sostenible en sociedades divididas*. Bilbao: Bakeaz Gernika-Gogoratz, 1998; *El pequeño libro de la transformación de conflictos*; y *La imaginación moral*. Bogotá: Norma, 2008.

17 LEDERACH, John Paul. *El pequeño libro de la transformación de conflictos*, p. 19.

18 Cf. ib., p. 20.

19 Cf. ib., p. 21.

la comprensión de nosotras y nosotros mismos, de las otras personas y de nuestras estructuras sociales.²⁰ Los procesos de cambio constructivo, acorde con lo señalado por Lederach, solo se pueden forjar cultivando la capacidad de ver, comprender y responder a los problemas que van surgiendo en el contexto de las relaciones y los procesos de cambio en curso.²¹

Para Lederach, las relaciones humanas tienen dos dimensiones: las interacciones cara a cara de los actores y la forma en que estos estructuran sus relaciones sociales, políticas, económicas y culturales.²² En este último caso, incluye dentro de las relaciones una perspectiva estructural y para incidir sobre su posterior reconstrucción debe tomarse como marco de referencia la reducción pacífica de la violencia y el incremento de la justicia, con lo cual la transformación de conflictos guarda una íntima vinculación con la construcción de la paz.

Para Louis Kriesberg, profesor de la Universidad de Syracuse en el estado de Nueva York (Estados Unidos), la transformación de conflictos es:

El cambio fundamental y duradero en sentido opuesto al de un conflicto destructivo y prolongado entre adversarios, hacia una acomodación constructiva entre ellos. Esa relación cambiada puede ser una resolución mutuamente satisfactoria del conflicto y puede llevar a la reconciliación entre ellas, o la nueva relación puede encontrarse en un conflicto que continúa. La transformación de conflictos se refiere al proceso de cambio y también a la relación que resulta de ese proceso. En varios momentos durante el proceso de transformación, un conflicto puede ser entendido como que se ha transformado.²³

Kriesberg toma como punto de partida para la aplicación de este enfoque los conflictos destructivos y prolongados. El término *transformación* tiene un correlato moral: el cambio constructivo o positivo. De igual manera, señala que la transformación de conflictos tiene características estructurales-conductistas y subjetivas-actitudinales, distintamente enfatizadas por los actores involucrados o analistas. Estructuralmente, el proceso es compartido y no una imposición unilateral de alguna de las partes. Implica un cambio en la composición de los comportamientos, que pasan de tener amplios componentes de violencia u otro tipo de coerción a tener importantes componentes de cooperación o intercambio, lo que indica una mutua dependencia. Subjetivamente, los

20 Cf. ib., p. 23.

21 Cf. ib., p. 25.

22 Cf. ib., p. 26.

23 KRIESBERG, Louis. *Conflict Transformation*, p. 413.

sentimientos y las creencias tienden a cambiar, con la creciente aceptación mutua e incluso respeto entre los adversarios.²⁴

Para Kevin Clements, profesor universitario y expresidente de International Alert, la transformación de conflictos se dirige a canalizar la energía generada por el conflicto en formas constructivas y no violentas antes que en direcciones destructivas y violentas. Su finalidad no es eliminar el conflicto sino más bien utilizar los procesos conflictivos en favor del cambio positivo y regenerativo, lo cual incluye a las fuentes estructurales que dan origen al conflicto (de tipo económico, social, político, militar y cultural) al ser alteradas positivamente en algún grado. La transformación consiste fundamentalmente en el cambio social y económico, y en la búsqueda de la justicia y la paz por medios pacíficos.²⁵

La comunidad de aprendizaje de la Conflict Transformation Collaborative (CTC)²⁶ por intermedio de la iniciativa de una de sus integrantes, Rama Mani, ha propuesto una definición inspirándose en aquella aportada por Lederach, quien a su vez integra la CTC, en los siguientes términos:

La transformación de conflictos es una forma de ver el conflicto desde una perspectiva integral con el fin de promover el cambio constructivo y la construcción de la paz. Una perspectiva integral implica incluir las dimensiones personales, relaciones, estructurales, culturales y ecológicas; entender el conflicto desde el corto y largo plazo; ser particularmente sensible en la identificación de las causas raíces del conflicto; asistir a las poblaciones locales en la reconstrucción de sociedades inclusivas y justas; y recuperar la dignidad de todas aquellas personas afectadas.²⁷

Haciendo un análisis comparativo de las definiciones presentadas, se pueden identificar algunos elementos esenciales del enfoque transformativo de conflictos, el cual presentamos a continuación.

3.5.1. Elementos esenciales de la transformación de conflictos

a) Aplicabilidad por el tipo de conflicto

Desde la perspectiva de los autores citados, se deriva que los conflictos en los cuales la transformación suele ser aplicable se clasifican como de raíz

24 Cf. ib., p. 402.

25 Cf. CLEMENTS, Kevin. Ob. cit., pp. 82-85.

26 Mayor información sobre la CTC se encuentra en: <<http://www.mediatorsfoundation.org/projects/ctc>>.

27 Documento privado no circulable.

profunda, violentos, prolongados,²⁸ de enemistad prolongada, de evolución destructiva,²⁹ complejos y donde hay una relación de por medio. Por lo tanto, no es un enfoque que pueda aplicarse a todo tipo de conflictos, como aquellos que se dan episódicamente entre personas que no han tenido y probablemente no tengan mayor relación a futuro; por ejemplo, el conflicto suscitado entre dos personas por el choque entre dos automovilistas o el producido entre una persona y una organización ante el reclamo por un servicio realizado.

Aun así, hemos sido testigos de que el enfoque transformativo resulta aplicable incluso en escalas proporcionalmente menores de intervención, no solo en contextos donde los niveles de destructividad o violencia —real o potencial— han adquirido picos críticos, sino donde existe ante todo una relación permanente de por medio. Es decir, en aquellos contextos donde quizás no haya alto grado de complejidad o destructividad conflictiva, pero donde resulta crucial rehabilitar o fortalecer la relación entre las partes en tanto que ellas no tienen otra opción más que la de coexistir. Este enfoque transformativo, por otro lado, puede utilizarse paralelamente con una mirada preventiva de los conflictos al reconstruir las relaciones y generar cambios integrales.

b) Proceso de cambio

Adicionalmente, de todas las definiciones, un elemento común que destaca es el asociar transformación a procesos de cambio constructivo, fundamental, duradero, positivo y regenerativo. La adjetivación en torno al tipo de cambio deseado resulta capital para discriminar aquellos otros procesos de cambio en el conflicto que —como señala Kriesberg— pueden ser también episódicos, intrascendentes, no significativos y momentáneos. Además, existe otro tipo de cambios fundamentales en el desarrollo de un conflicto que no pueden estar contenidos dentro del enfoque transformativo por cuanto configuran parte de un ciclo destructivo. Por ejemplo, cuando un conflicto aparentemente regulado entra en una fase vertiginosa de violencia extrema u otra situación en la cual la desescalada ha implicado, por ejemplo, la aplastante victoria de un lado sobre el otro. En este último caso, nos encontramos ante el fin definitivo del conflicto y no ante su transformación.³⁰

c) Orientación optimista

El enfoque transformativo como proceso de cambio constructivo asume una premisa optimista en torno a los conflictos. Parafraseando a Lederach,

28 Cf. CLEMENTS, Kevin. Ob. cit., p. 78. El autor utiliza términos ingleses como *deep-rooted* e *intractable*.

29 Cf. KRIESBERG, Louis. *Conflict Transformation*, p. 416.

30 Cf. ib., p. 414.

este afirma que la transformación nos alienta a reconocer al conflicto como un «regalo» ya que es una oportunidad para crecer e incrementar la comprensión de nosotros, de otras personas y de las estructuras sociales.³¹ Utilizando una metáfora clínica, el conflicto es la manifestación de una patología que requiere la intervención más adecuada por medio de la identificación de la sintomatología y el correspondiente tratamiento acorde con las necesidades de los afectados. Implica, entonces, una orientación positiva hacia los conflictos y la capacidad de apreciarlos desde una perspectiva holística o integral; no solo en el plano de las relaciones entre los actores en conflicto sino desde perspectivas complementarias en niveles personales, culturales, ecológicos y estructurales.

d) Intervención multidimensional

Por otro lado, como se puede ver en las definiciones, la agenda de una intervención transformativa implica trabajar mínimamente en dos dimensiones: en el plano de las relaciones entre los actores en conflicto y en los factores estructurales que los condicionan. En otras palabras, no basta que los actores o terceros desplieguen sus esfuerzos en la común tentación de focalizarse solamente en los temas sustantivos del conflicto, es decir, en la agenda por resolver o negociar. El enfoque transformativo no se conforma con soluciones rápidas que respondan al problema inmediato, como indica Lederach. Este enfoque reconoce la importancia de lo relacional, en tanto reafirma que parte de esa agenda está vinculada a transformar los patrones de mala comunicación, desconfianza, deshumanización y prejuicios mutuos que afectan históricamente a las partes para revertirlos en otros de confianza, mutuo respeto y reconocimiento. En otras palabras, busca crear un marco que aborde el contenido, el contexto y la estructura de la relación.³²

La transformación también se manifiesta en el plano estructural y está directamente vinculada a la mejora de la calidad de la relación. La transformación se orienta a identificar y cambiar las fuentes estructurales (económicas, sociales, políticas y culturales, entre otras) que originan el conflicto y condicionan las relaciones entre los distintos actores en conflicto. Reconoce la necesidad de focalizar la intervención no solo en aquellos aspectos terapéuticos que ayudan a mejorar la perspectiva individual de los actores y sus patrones de relación, sino a impulsar nuevas políticas y construir estructuras diferentes que propicien relaciones más equitativas entre las partes.

31 Cf. LEDERACH, John Paul. *El pequeño libro de la transformación de conflictos*, p. 23.

32 Cf. ib., p. 17.

e) Vínculo con la construcción de la paz

Asimismo, existe un sustrato axiológico de base que enmarca el enfoque transformativo puesto que las intervenciones transformativas apuntan a la reducción de la violencia, al aumento de la justicia y a la búsqueda de la paz por medios pacíficos o no violentos. Según Lederach, la construcción de la paz debe entenderse como un concepto global que abarca, produce y sostiene toda la serie de procesos, planteamientos y etapas necesarias para transformar los conflictos en relaciones más pacíficas y estables. El término incluye, por tanto, una amplia gama de funciones y actividades que preceden y siguen a los acuerdos formales de paz. Metafóricamente, la paz no se ve solamente como una fase en el tiempo o una condición, es un proceso social dinámico y como tal requiere un proceso de construcción, que conlleva inversión y materiales, diseño arquitectónico, coordinación del trabajo, colocación de los cimientos y trabajo de acabado, además de un mantenimiento continuo.³³

f) Participación de todos los actores involucrados

Otra característica importante de la transformación de conflictos es que requiere de mecanismos que aseguren la participación equitativa de todos los actores en conflicto y terceros interesados para su implementación. Los cambios no pueden darse unilateralmente, sino como resultado del reconocimiento de los actores en conflicto y de la discusión participativa de los temas de importancia en los múltiples niveles que requiere un proceso de cambio constructivo.

g) Mirada de proceso

Adicionalmente, al referirnos a la transformación de conflicto debemos tener una mirada de proceso que no se focalice solo en el corto plazo sino que se proyecte al largo plazo. Kriesberg indica que, en varios momentos durante el proceso de transformación, un conflicto puede entenderse a partir de cómo es que se ha transformado.³⁴ Y, en tanto se encuentra permeado por energías de cambio constructivo, se somete a las reglas del cambio que implican oscilaciones en cuanto a avances, retrocesos, subidas y bajadas, construcción y reconstrucción.

h) Integralidad

Estamos ante un enfoque que se dirige a modificar a las personas, las relaciones conflictivas, la cultura del conflicto y las estructuras que las implican. Los cambios que demandan se darán con una perspectiva integral que requerirá idas y venidas a lo largo del tiempo. Este proceso es permanente, en tanto que numerosas

33 Cf. LEDERACH, John Paul. *Construyendo la paz: reconciliación sostenible en sociedades divididas*, p. 48.

34 Cf. KRIESBERG, Louis. *Conflict Transformation*, p. 413.

transformaciones pueden darse a medida que el proceso de cambio constructivo produce una evolución positiva en las relaciones entre los actores en conflicto.

La Tabla 1 resume los aspectos principales de los cinco enfoques de intervención en conflictos sociales discutidos anteriormente.

Tabla 1: Enfoques de intervención en conflictos sociales

	Prevención de conflictos	Gestión de conflictos	Gestión de crisis	Resolución de conflictos	Transformación de conflictos
La pregunta fundamental	¿Cómo evitar los aspectos indeseables del conflicto?	¿Cómo manejar los conflictos?	¿Cómo liquidar la crisis para retornar al estado anterior?	¿Cómo terminar algo no deseado?	¿Cómo terminar algo destructivo y construir algo deseado?
El foco	Se centra en descubrir tempranamente factores que promuevan conflictividad	Se centra en el contenido y el mecanismo más adecuado para administrar los conflictos	Se centra en dar solución a la agenda conflictiva inmediata por medio de algún mecanismo basado en el consenso	Se centra en el contenido	Se centra en la relación y su vínculo con lo estructural
El propósito	Evitar que las acciones conflictivas entren en un umbral destructivo	Estabilizar el proceso conflictivo o lograr un acuerdo y una solución al problema actual	Poner fin a la hostilidad o actos de violencia	Lograr un acuerdo y una solución al problema actual	Promover los procesos de cambio constructivo incluyendo, pero no limitando, el logro de soluciones inmediatas
El desarrollo del proceso	Se construye alrededor de posibles o reales escenarios de conflicto para analizarlos	Se inserta y construye alrededor del entorno inmediato de la relación donde aparecen los actuales problemas	Se construye reactivamente alrededor de comportamientos conflictivos altamente volátiles o violentos que condicionan la relación entre los actores	Se inserta y construye alrededor del entorno inmediato de la relación donde aparecen los problemas actuales	Se preocupa por responder a los síntomas y trabajar con los sistemas dentro de los cuales se insertan las relaciones
Marco temporal	El horizonte es de corto plazo para evitar que se generen daños e impactos psicológicos	El horizonte es el alivio del dolor, la ansiedad y las dificultades en el corto plazo	El horizonte es el alivio del dolor, la ansiedad y las dificultades en el corto plazo	El horizonte es el alivio del dolor, la ansiedad y las dificultades en el corto plazo	El horizonte para el cambio es de mediano a largo alcance
Visión del conflicto	Asume la necesidad de evitar la escalada y efectos destructivos de los procesos conflictivos	Asume la necesidad de administrar o desescalar los procesos conflictivos	Asume la necesidad de desescalar los procesos conflictivos	Asume la necesidad de liquidar los procesos conflictivos violentos	Asume el conflicto como una dinámica de flujo (la escalada del conflicto para perseguir el cambio constructivo) y reflujo (la desescalada del conflicto para lograr el cambio constructivo)

Fuente: Elaboración propia.³⁵

35 La información presentada en esta tabla se basa en el texto de LEDERACH, John Paul. *El pequeño libro de la transformación de conflictos*, p. 41.

3.6. ¿Qué no es resolución, gestión o transformación de conflictos?

Hemos decidido incluir esta sección como una necesidad de deslindar conceptualmente con aquello que inadecuadamente se ha venido llamando «resolución, gestión o transformación de conflictos» en el Perú y que se vienen ofertando como «servicios» dirigidos esencialmente a proyectos de gran inversión, especialmente a la actividad extractiva.

Este tipo de servicios enfatiza la necesidad de protegerse de factores que puedan afectar las inversiones y la seguridad de los integrantes de estas empresas, las cuales se encuentran invirtiendo importantes capitales en contextos culturalmente diversos y alejados de los centros urbanos, donde no hay mayor presencia estatal. En algunos casos, estos especialistas provienen de una experiencia o formación relacionada con la seguridad del Estado en sectores específicos del Gobierno nacional o de las fuerzas policiales o armadas. Es natural, por tanto, que el enfoque que utilizan esté vinculado a labores de inteligencia, basado más en obtener información clasificada para saber quién es quién y cómo adelantarse a los supuestos hechos que ponen en riesgo la seguridad y tranquilidad público-privada. Se trata de un enfoque donde la desconfianza, la precaución y la necesidad de tener la situación bajo control prevalece.

Este tipo de estrategias y servicios —mal llamadas «de resolución, gestión o transformación de conflictos»— dista diametralmente de los enfoques anteriormente discutidos. Si bien los enfoques de prevención, gestión, resolución y transformación de conflictos actúan en diferentes etapas de evolución del conflicto social, comparten un conjunto de características constructivas que se pueden resumir tomando en cuenta algunas premisas relacionadas con el conflicto social:

- Se considera un fenómeno normal en las relaciones humanas al ser parte natural de las experiencias de vivir en sociedad.
- Impulsa el cambio social. Dependerá de los actores y terceros involucrados en el conflicto hacer que el cambio sea constructivo y evitar las consecuencias destructivas.
- Es dinámico al ser un proceso social permanente en tanto la energía que produce el conflicto no concluye sino que se transforma.
- Es dialéctico ya que de las posturas contrapuestas se genera una síntesis.
- Es una valiosa oportunidad de crecimiento personal, cohesión grupal, aprendizaje, detección de causas, y desarrollo social y personal.
- Incrementa el entendimiento propio y el de los demás.
- Requiere que se analice interdisciplinaria y holísticamente desde sus diferentes niveles y dimensiones.

Por otro lado, en cuanto a la forma de intervenir en los conflictos, los enfoques de prevención, gestión, resolución y transformación de conflictos tienden—aunque en grados diferentes— a reconducir el conflicto por medio de estrategias no violentas, participativas y colaborativas para llegar a canalizar constructivamente la energía del conflicto. Además, se focalizan en el logro de la seguridad humana antes que en la seguridad del Estado o de ciertos grupos de interés. Como indica Clements, la seguridad humana —según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo— es el derecho de todos los seres humanos a ser protegidos y solo puede funcionar si las instituciones políticas y económicas la hacen su prioridad.³⁶ Esa protección —desde una perspectiva genuina de resolución o gestión de conflictos— solo puede darse por medio de una mirada constructiva a los conflictos y no propiciando estrategias donde prevalezca una visión paranoica hacia ellos.

4. Implementando el enfoque de transformación de conflictos³⁷

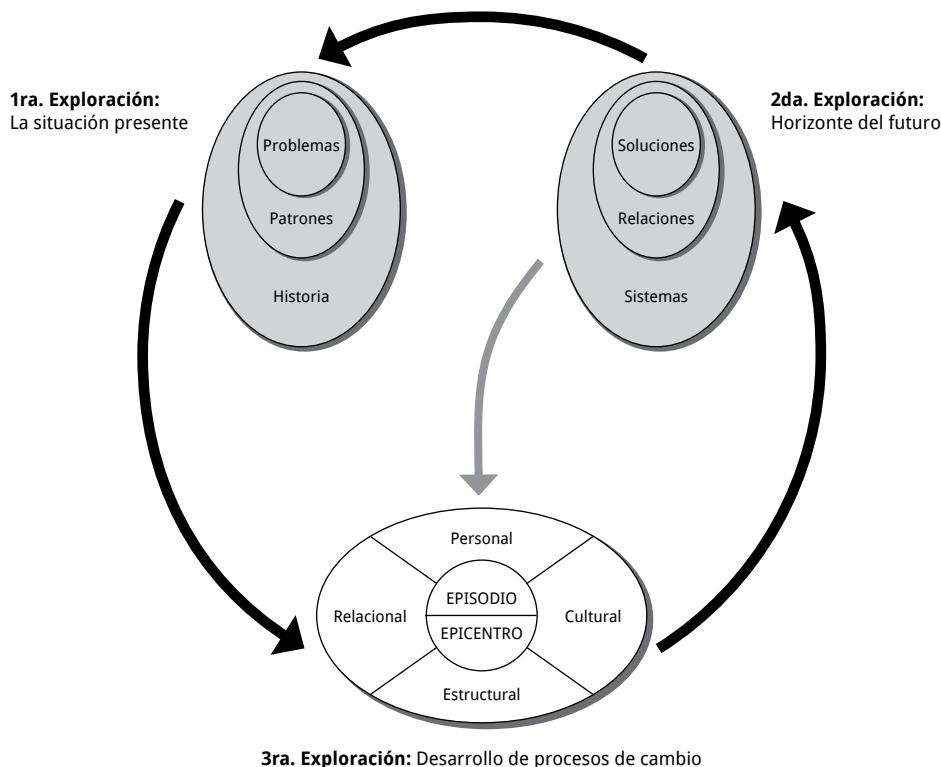
¿Cómo podemos aplicar el enfoque de transformación de conflictos a las complejas realidades de los conflictos sociales? En principio, resulta importante entender cómo la teoría del cambio³⁸ ha aportado en este sentido. La teoría del cambio, a diferencia de otras metodologías como el marco lógico comúnmente usado en proyectos de desarrollo y por la cooperación internacional, nos invita a tener una visión a futuro: cómo quisiéramos que cambien las cosas; hacia dónde queremos llevar el cambio positivo, es decir, cuál es nuestro futuro deseado. A partir de esta suerte de destino, se traza un camino para llegar, un proceso que reconoce el reto de la complejidad y la multidimensionalidad del cambio buscado. Ese camino tiene como punto de partida la problemática actual que debe ser cuidadosamente diagnosticada. De esta manera, Lederach plantea la existencia de tres componentes transformativos que —señala— podrían describirse a partir de las siguientes tres preguntas: *a) ¿cuál es la situación*

36 CLEMENTS, Kevin. Ob. cit., p. 86.

37 En esta sección, nos basamos en el marco conceptual de transformación de conflictos de John Paul Lederach, y lo explicamos desde los siguientes textos: *El pequeño libro de la transformación de conflictos*, *La imaginación moral* y *Construyendo la paz: reconciliación sostenible en sociedades divididas*. Sin embargo, el artículo de KRIESBERG, Louis. «The State of the Art in Conflict Transformation». En B. Austin; M. Fischer y H. J. Giessmann (eds.). *Advancing Conflict Transformation. The Berghof Handbook II*. Opladen y Framington Hills: Barbara Budrich Publishers, 2011, pp. 49-73, y disponible en: <http://www.berghof-handbook.net/documents/publications/kriesberg_handbook.pdf> nos brinda, desde una perspectiva amplia, una reseña de diferentes experiencias sobre la práctica y «miniteorías» que propician los efectos que promueven la transformación de conflictos.

38 Sobre la teoría del cambio, recomendamos consultar el texto de RETOLAZA, Íñigo. *Teoría de cambio: un enfoque de pensamiento-acción para navegar en la complejidad de los procesos de cambio social*. Guatemala: PNUD-HIVOS, 2010. Disponible en: <http://www.democraticdialoguenetwork.org/documents/view.pl?f_id=1623;lang=es>.

Gráfico 1: Visión global de la transformación del conflicto



Fuente: LEDERACH, John Paul. *El pequeño libro de la transformación de conflictos*, p. 43.

presente?; b) ¿cuál es el horizonte del futuro deseado?; y c) ¿cómo debe ser el desarrollo de los procesos de cambio que vincule al presente y futuro?

Como se puede ver en el Gráfico 1, el enfoque transformativo se plantea dos grandes desafíos. El primero, identificar cuáles son los problemas inmediatos que hay que resolver tomando en cuenta el contexto que debe administrarse para cambiar los patrones destructivos que alimentan el conflicto —llevando a una situación futura donde se configuren relaciones constructivas en el marco de un sistema basado en la justicia y equidad—; y, el segundo, configurar una estructura (la más adecuada) para dar sostenibilidad a los procesos de cambio, ya que estos deberán administrar episodios de crisis y atacar las raíces del conflicto en sus cuatro dimensiones (personal, relacional, cultural y estructural).

Basándose en la teoría del cambio, el enfoque transformativo deja muy en claro que los procesos que se deben poner en marcha son movimientos circulares, con subidas y bajadas, con avances y retrocesos, y por tanto requieren administrar tanto el corto como el largo plazo. Lederach propone un proceso

de cambio que se grafica utilizando como metáfora visual un resorte (véase el Gráfico 2), el cual muestra la dinámica de avance circular —con sus picos y valles y con movimiento hacia delante y hacia atrás—, mantiene siempre un propósito y cuenta con la adaptabilidad —flexibilidad propia del resorte— que este tipo de procesos exige. Para que este proceso de cambio se logre, Lederach nos recuerda que se requiere crear una plataforma sostenible de cambio.³⁹

4.1. Administrando la multidimensionalidad

La mutidimensionalidad del enfoque transformativo implica administrar el conflicto en cuatro dimensiones: las personas, las relaciones, la cultura y la estructura. Para ello, debemos formularnos las siguientes dos preguntas: *a) ¿qué patrones y efectos se han producido como resultado de un conflicto en cada dimensión?*, y *b) ¿qué tipo de cambios queremos lograr en estas cuatro dimensiones?*

Veamos con mayor detalle las cuatro dimensiones:

a) La dimensión personal

Primeramente, se requiere identificar qué cambios ha producido el conflicto en la parte cognitiva (juicios, prejuicios, esquemas mentales, etcétera), emocional (afectos, emociones, etcétera), perceptiva (percepción selectiva, imágenes propias, del otro y sobre el conflicto, etcétera) y espiritual (paz interior) de las personas impactadas por el conflicto.

Para lograr la transformación en este plano se requerirán diversas herramientas, las que se utilizarán deliberadamente para reducir los efectos destructivos del conflicto social y más bien maximizar el crecimiento personal en lo físico, emocional y espiritual.⁴⁰ Herramientas terapéuticas psicológicas, en algunos casos, como la meditación, participación en grupos de autoayuda, espacios de encuentro y reflexión, intervenciones de las iglesias o líderes espirituales, procesos de diálogo intra y entre actores que puedan contribuir a generar el cambio individual y grupal.

b) La dimensión relacional

En la parte relacional, el conflicto promueve distancias entre las personas y actores en conflicto que se aprecian en la forma como se caracterizan sus relaciones y en los encuentros cara a cara. Por ejemplo, por la forma cómo utilizan el poder, cómo se manifiestan los vínculos entre ellos, el tipo de

39 Cf. LEDERACH, John Paul. *El pequeño libro de la transformación de conflictos*, p. 46.

40 Cf. ib., p. 31.

interdependencia existente, el tipo de comunicación que utilizan, los niveles de confianza o desconfianza entre las personas y los actores y la interacción conflictiva, entre otros factores.

Posteriormente, para generar la transformación constructiva se deben promover procesos y encuentros en los cuales se mejore la comunicación, se cree una atmósfera de seguridad para que se manifiesten los vínculos existentes, se construya la confianza y se reduzca la interacción conflictiva. Los talleres interactivos, las medidas de construcción de confianza, los gestos de acercamiento, los procesos de reconciliación, el uso del poder en colaboración, un sistema de comunicación más fluido y transparente son algunas medidas para transformar constructivamente las relaciones entre las personas y actores en conflicto.

c) La dimensión estructural

Como indica Lederach, la dimensión estructural resalta las causas subyacentes del conflicto y los patrones y cambios que este provoca en las estructuras sociales, políticas y económicas. La dimensión estructural centra su atención en la forma en que las estructuras sociales, las organizaciones y las instituciones se construyen, se mantienen y cambian debido al conflicto. La forma cómo han sido construidas estas estructuras determina la manera como las personas y sociedades satisfacen sus necesidades humanas básicas, acceden a los recursos de importancia y participan de la toma de decisiones que los afectan.⁴¹ Interesa, por lo tanto, analizar cuáles son las causas estructurales que son fuentes o condicionantes de los conflictos —aquellas que son conocidas como las causas raíces de los conflictos— y que, de no cambiarse, se convierten en elementos que perpetúan el conflicto y fomentan comportamientos conflictivos violentos.⁴²

Para lograr la transformación en esta dimensión, se debe promover el cambio de estructuras sociales, políticas y económicas orientándolas a satisfacer las necesidades básicas de todos los integrantes de la sociedad (justicia material o sustancial) y a maximizar la participación de las personas en la toma de decisiones que les afectan (justicia procesal). Una manera de lograr esta transformación es promoviendo medios no violentos para reducir interacciones confrontacionales que destiernen la violencia por medio de la denominada «incidencia no violenta por el cambio».⁴³

41 Cf. ib., pp. 32 y 33.

42 Cf. ib., pp. 32 y 33.

43 Cf. ib., p. 33.

d) La dimensión cultural

La dimensión cultural se refiere a los cambios producidos por el conflicto en la cosmovisión de las sociedades, lo cual se relaciona con las identidades de los actores. Por un lado, el enfoque transformativo se aproxima a identificar cuáles son las formas que ha interiorizado el grupo para entender y responder a los conflictos, y cuáles son los recursos culturales que posee para darles solución. Por otro lado, interesa saber cuáles son los nuevos patrones culturales para responder a los conflictos que se han insertado en los grupos debido a la prolongación del conflicto. La transformación implica poner en el plano de lo consciente cuáles son esos patrones culturales que contribuyen al conflicto para construir, a partir de los recursos culturales de cada sociedad, patrones constructivos para responder y administrar el conflicto.⁴⁴

4.2. Construyendo plataformas sostenibles del cambio

La transformación se construye por medio del diseño de plataformas sostenibles de cambio en las cuales el diálogo ocupa un lugar preponderante. Según Lederach, en la construcción de la paz se comprende mejor la idea de plataforma situándola en la idea de *espacios de relaciones*, que se refieren a la capacidad de mantener a grupos de personas en interacción creativa. Las plataformas que comprenden y sostienen los espacios relationales deben adaptarse y ser ingeniosamente flexibles en relación con un entorno cambiante y en el que continuamente van apareciendo temas, obstáculos y dificultades.⁴⁵

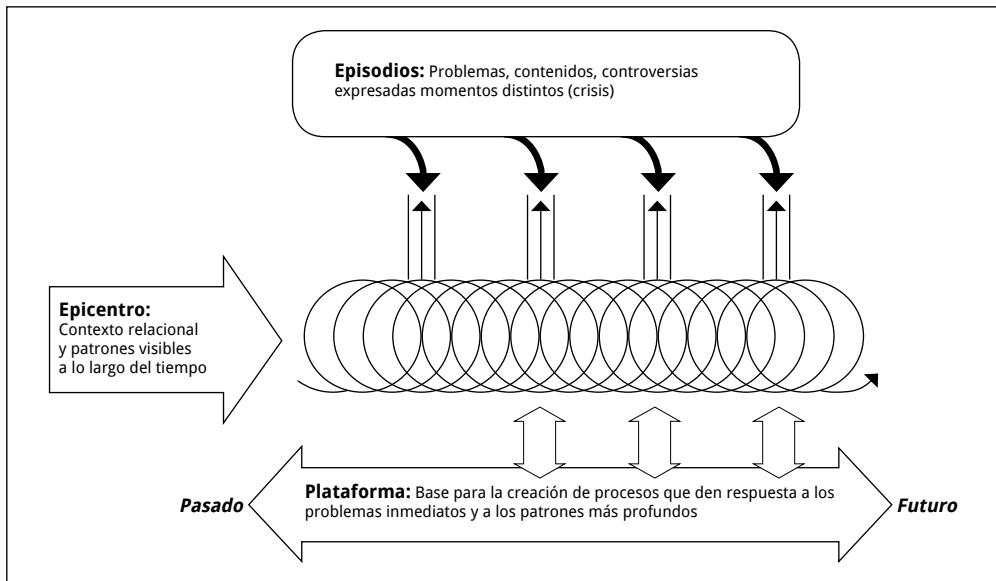
Estas plataformas deben caracterizarse, por lo tanto, por ser dinámicas, cambiantes, adaptables, flexibles y con propósito. Dinámicas, puesto que se administrará el cambio que será tanto lineal como circular. Lineal en el sentido de tener un punto de partida y otro de llegada; mientras que lo cambiante se asocia a lo circular porque implicará movimientos ascendentes, descendentes, avances y retrocesos, derivados por ejemplo de alguna situación de escalada o crisis. Además, tener una mirada de corto, mediano y largo plazo le añade mayor dinamismo al proceso de cambio. Por tanto, habrá la necesidad de administrar lo inmediato y situaciones de crisis, denominados «episodios conflictivos», a la vez que administrar las cuatro dimensiones del conflicto que constituyen el epicentro o las raíces profundas del conflicto (véanse los Gráficos 1 y 2).

La adaptabilidad implica tener la capacidad de adecuarse a los diferentes rumbos que pueden tomar los procesos de cambio y actuar con paciencia, perseverancia e innovación. Implicará tomar decisiones creativas y reflexivas según los eventos, lo cual debe llevar a evitar avances demasiado rápidos, ver los

44 Cf. ib., p. 34.

45 Cf. LEDERACH, John Paul. *La imaginación moral*, p. 133.

Gráfico 2: Plataforma transformativa



Fuente: LEDERACH, John Paul. *El pequeño libro de la transformación de conflictos*, p. 56.

cambios inesperados como oportunidades para rediseñar o incluso reconstruir lo avanzado y tener una gran capacidad de adaptación.

Como indica Lederach, la flexibilidad de estas plataformas hace alusión a la capacidad de desplazarse con los movimientos que se presentan en el camino y, desde ahí, generar procesos que respondan y den soluciones a exigencias nuevas y en constante cambio. En el terreno del cambio social, solo requiere de la capacidad de pensar continuamente de manera estratégica sobre el contexto, el quién, el propósito general y la innovación en el proceso.⁴⁶

Si bien las plataformas para el cambio sostenible deben ser adaptables, necesariamente requieren tener un propósito que les dé una dirección que seguir; de lo contrario, no habrá un rumbo ni cambio deseado que alcanzar, más bien habrá caos. No olvidemos que las estructuras son importantes pero que no bastan por sí solas, podrían someter la iniciativa del cambio a un proceso lento y burocrático y no responder a las necesidades de los actores y del contexto. Las estructuras proporcionan un sentido de dirección, un significado y una base de apoyo para el objetivo del cambio social.⁴⁷ Lederach, finalmente, concluye que el reto del cambio social es precisamente este: ¿cómo creamos plataformas

46 Cf. ib., p. 198.

47 Cf. ib., p. 199.

inteligentemente flexibles, estructuras de proceso con propósito y constante capacidad de adaptación?⁴⁸

4.3. Tejiendo telarañas sociales

En el marco de la construcción de paz, a partir de la metáfora de una pirámide, Lederach postula la necesidad de trabajar con liderazgos de los tres niveles de la pirámide social.⁴⁹ La cima de la pirámide está conformada por unos pocos, es decir, por los que toman decisiones, los líderes del más alto nivel. Por lo general, se piensa que la construcción de paz y la transformación de conflictos deben darse a ese nivel y se establecen mecanismos como la mediación o el diálogo por medio de «comisiones de alto nivel» con los que se resolverán supuestamente todos los asuntos en conflicto. A esa metodología, Lederach la llama el enfoque «de arriba hacia abajo». Sin embargo, se están descuidando los otros dos niveles que claramente están interconectados y tienen la capacidad de darle mayor sostenibilidad al proceso de paz propiciado en el primer nivel. Por tanto, se debe trabajar también con los liderazgos intermedios y con los de la base de la pirámide, nos recuerda el autor.

A nivel intermedio hay muchas más personas y líderes que provienen de la clase media, intelectual, académica y empresarial. Están presentes y se encuentran individual o colectivamente articuladas por medio de universidades, centros de estudio u organizaciones no gubernamentales (ONG) que desarrollaron la capacidad de influir al más alto nivel; y, en la base, funcionan como una suerte de bisagra entre el nivel alto y bajo. Existen diversos esfuerzos que se han dado y siguen dándose en este nivel para transformar conflictos y construir la paz, diálogos informales entre actores en conflicto, activismo por la incidencia pacífica, trabajo con medios de comunicación para construir marcos informativos más constructivos para los conflictos, etcétera.

Finalmente, también existen iniciativas que se focalizan en la base, con el trabajo que desarrollan las organizaciones de base, líderes comunales, activistas, líderes espirituales, etcétera, para revertir la violencia, reorientar el conflicto y construir la paz con un número mucho mayor de personas. A este enfoque se le denomina «de abajo hacia arriba».

Esta necesidad de articular los distintos niveles y lo vital que resulta contar con una red de liderazgos para la paz ha llevado a Lederach a pensar, más bien, en una telaraña de líderes que estén articulados en los tres niveles —a modo de una telaraña o círculos concéntricos unidos por radios que unen

48 Cf. ib., p. 200.

49 Cf. LEDERACH, John Paul. *Construyendo la paz: reconciliación sostenible en sociedades divididas*, p. 65.

el núcleo con las partes externas de la red— sin necesidad de establecerse jerarquías, sino asegurando que en cada uno de estos niveles existan liderazgos incondicionales a favor de la transformación de conflictos y que sean capaces de influir en aquellos escépticos de este tipo de procesos. Se trata de ir creando una constelación variada de personas interconectadas que se convertirán en el mejor soporte del proceso de transformación y que tendrán la capacidad de influir para afrontar episodios de crisis, revertir los patrones conflictivos y contribuir al cambio. Gracias a esta telaraña, se puede saber a quién recurrir en el momento necesario para seguir impulsando el proceso. Como indica Lederach, si se tiene a las personas adecuadas, a la mano y con relaciones establecidas, se pueden generar tantos procesos como soluciones.⁵⁰

4.4. Privilegiando el rol del diálogo

Como se ha indicado, la transformación de conflictos requiere de plataformas sostenibles de cambio en las cuales el diálogo ocupa un lugar preponderante. Pero ¿qué debemos entender por diálogo desde este enfoque? Según Lederach, el diálogo debe entenderse como aquel encuentro constructivo multifacético entre actores.⁵¹ Efectivamente, se incluye aquel encuentro cara a cara entre actores para que discutan sus preocupaciones, los temas que les son de interés y busquen soluciones. Ese diálogo transformativo busca cambiar constructivamente las relaciones y será también útil para crear formas para abordar las esferas social y pública —que es donde se construyen las instituciones, las estructuras y los patrones de las relaciones humanas.⁵² Lederach nos recuerda que son justamente aquellos asuntos de raíz profunda, los más complejos, los que requieren la creación de espacios de diálogo e intercambio, más que una solución negociada inmediata.⁵³ Estos espacios de encuentro y de intercambio propiciarán el aprendizaje mutuo y la comprensión profunda de la identidad de los actores.

Sin embargo, el diálogo no solo debe pensarse como un proceso estructurado de tipo cara a cara alrededor de una mesa.⁵⁴ Al tratarse de temas complejos, en los que las identidades son escudriñadas, Lederach recomienda abrir el concepto de diálogo a encuentros de diversa naturaleza, como aquellos en los que los actores se reúnan a compartir por medio de la música, las artes, los rituales, los pasatiempos, la diversión, la risa y el trabajo conjunto a favor

50 Cf. LEDERACH, John Paul. *La imaginación moral*, p. 122.

51 Cf. ib., p. 27.

52 Cf. LEDERACH, John Paul. *El pequeño libro de la transformación de conflictos*, p. 28.

53 Cf. ib., p. 67.

54 Cf. ib., p. 70.

de un fin común. Todos estos encuentros, con el mejor ánimo de compartir y reconocerse, se convierten en nuevas oportunidades para aprender mutuamente, circunstancias que no suelen darse fácilmente dentro de una forma de encuentro en la que se privilegie únicamente la palabra.

Debemos, por lo tanto, dejar muy en claro que un proceso de diálogo estructurado como una mesa de diálogo no es lo que se tiene en mente al hablar de plataforma para el cambio. El diálogo será un importante componente de la plataforma de cambio, es ciertamente esencial, pero no basta para impulsar la transformación. Se requieren múltiples momentos de intercambio debidamente articulados a partir de una plataforma que oriente este proceso.⁵⁵

5. ¿Hacia la transformación de los conflictos?

¿Cómo vamos los peruanos en el plano de la intervención en conflictos sociales? ¿Estamos promoviendo la transformación de conflictos? La primera pregunta es conscientemente inclusiva y no solo está dirigida al Estado, está dirigida a todos los que formamos parte de nuestro país, Perú, ya sea en calidad de miembros del Estado, de la sociedad civil y de las empresas.⁵⁶

Reflexionaremos brevemente sobre la posible transformación de conflictos en el Perú basándonos en los conflictos de mayor magnitud que se han dado y vienen dando en nuestro país en las últimas décadas: el conflicto armado interno y los conflictos sociales a partir del 2001.

a) *El conflicto armado interno*

Durante la última década del siglo pasado, los grupos subversivos Sendero Luminoso y Movimiento Revolucionario Túpac Amaru fueron políticamente derrotados y, en el plano militar, vencidos; salvo el primer grupo, del cual aún subsisten células armadas que vienen operando fundamentalmente en ciertos bolsones de la selva como el Valle del Río Apurímac y Ene (VRAE) y el Alto Huallaga en coordinación con el narcotráfico, y manifestando su poder focalizado.⁵⁷ Esto no debe llevarnos a pensar que el país se encuentra «pacificado» como simplistamente han señalado algunos sectores políticos. Aún se siente la capacidad militar destructiva de estas células y siguen percibiéndose como una permanente amenaza para el futuro de la democracia y la gobernabilidad

55 Para una mayor profundización sobre el diálogo, cf. el capítulo de Javier Caravedo en este volumen.

56 Recordemos que actualmente al menos en el 50% de los conflictos sociales están involucradas las empresas, fundamentalmente las extractivas.

57 Los reportes mensuales sobre conflictos sociales reportan las acciones subversivas que mes a mes se suceden en el país. Cf. <www.defensoria.gob.pe>.

del país, más aún cuando en una nueva estrategia han tendido alianzas con el narcotráfico. En este contexto, nos interesa, más que entrar en discusiones sobre el estado actual de la lucha antisubversiva, entender si diversas iniciativas —en especial la conformación de la CVR constituida durante el Gobierno de transición democrática en el 2001— encaminaron el conflicto armado de los ochenta y noventa hacia un proceso de transformación.

La CVR nos dejó como aprendizaje que mientras no se ataquen frontalmente las causas que dieron pie a la guerra interna subsistirán las condiciones para que nuevos movimientos subversivos emergan en contra del Estado y del sistema democrático. Citando una de las conclusiones generales de la CVR, junto con las brechas socioeconómicas, el proceso de violencia puso de manifiesto la gravedad de las desigualdades de índole étnico-cultural que aún prevalecen en el país,⁵⁸ y que la tragedia que en gran medida afectó al mundo andino-quechua y selvático-asháninka delata el velado racismo y las actitudes de desprecio subsistentes en la sociedad peruana a casi dos siglos de nacida la República.⁵⁹ Si bien existen importantes logros en cuanto a la lucha contra el racismo y el deseo de revertir la situación de exclusión de millones de peruanos, estas actitudes siguen siendo parte de la cultura peruana. Se manifestaron abierta y crudamente durante la segunda vuelta del reciente proceso electoral presidencial del 2011.

La polarización política que dividió al país entre aquellos que apoyaban al partido Fuerza 2011, alineado directamente con la figura del expresidente Fujimori —actualmente bajo arresto luego de haber sido condenado por delitos de lesa humanidad durante sus Gobiernos (1990-2001)— y, por otro lado, al partido Gana Perú, liderado por un exoficial del Ejército peruano de orientación nacionalista de izquierda, tuvo impacto en las redes sociales, las cuales dieron cuenta del racismo, el desprecio hacia el otro, la intolerancia y la incapacidad de generar empatía entre peruanos. Estas manifestaciones se evidenciaron en todos los niveles sociales y económicos, lo que demuestra que aún subsisten grandes obstáculos para lograr mayor integración e inclusión entre los peruanos.

Por otro lado, si bien diversos procesos y recomendaciones hechas por la CVR han avanzado, aún siguen inconclusos y han generado mucha controversia en la sociedad civil, entre los partidos políticos y dentro de las fuerzas armadas. Nos referimos a las reformas institucionales, el Programa Integral de Reparaciones, el Plan Nacional de Intervención Antropológico-Forense y mecanismos de seguimiento recomendados. A esto se suman las críticas y

58 Cf. COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. *Informe Final*, punto 6 de las conclusiones generales en: <<http://www.cverdad.org.pe/ifinal/conclusiones.php>>.

59 Cf. ib., punto 9 de las conclusiones generales.

rechazo que cíclicamente han recibido ciertos símbolos de la memoria —como la construcción del Lugar de la Memoria⁶⁰ o el monumento El Ojo que Llora en el parque Campo de Marte— por grupos políticos, funcionarios del Gobierno anterior y medios de comunicación.⁶¹

En el plano estructural, el conflicto armado iniciado en 1980 se explica a partir de ciertos condicionantes que contribuyeron a su surgimiento. Nos referimos a un Estado débil o ausente, a las brechas entre ricos y pobres, a la inequidad, a la desigual distribución del ingreso, ausencia o debilidad de los partidos políticos y a un sistema que privilegió el centralismo limeño dejando en el desamparo a grandes extensiones de nuestro país, entre otras.⁶² La bonanza económica demostrada con los altos índices de crecimiento del producto bruto interno (PBI) de la última década no ha sido suficiente para saciar las amplias necesidades insatisfechas de la población, aunque sí para revertir los índices de pobreza; sin embargo, la región beneficiada sigue siendo la costa, manteniéndose amplios bolsones de pobreza en las zonas andinas y amazónicas, para citar un ejemplo.

En síntesis, aún subsisten causas y condicionantes importantes que contribuyeron al surgimiento del conflicto armado en 1980 —el cual generó la muerte de aproximadamente 70.000 personas— y profundas separaciones en la psique de los peruanos que nos impiden llegar a la reconciliación después de la labor realizada por la CVR. La persistencia de tales condicionantes indica que el proceso de transformación del conflicto armado y sus secuelas aún no está en marcha.

b) Los conflictos sociales de este siglo⁶³

El tratamiento de los conflictos sociales —en especial los conflictos socioambientales que representan aproximadamente el 50% de los conflictos— han adquirido significativa relevancia durante la última década debido a que se han convertido en un fenómeno que ha demostrado crucial impacto en la gobernabilidad del país y en la institucionalidad democrática.

60 Se puede revisar el artículo «Los obstáculos del museo de la memoria en el Perú» de la organización Safe Democracy en: <<http://spanish.safe-democracy.org/2009/10/28/los-obstaculos-del-museo-de-la-memoria-en-peru/>>.

61 Cf. <<http://memorialejoquellora.blogspot.com/>>.

62 Sobre las explicaciones en cuanto al conflicto armado, de acuerdo con el *Informe Final* de la CVR, cf. <<http://www.cverdad.org.pe/ifinal/pdf/TOMO%20VIII/SEGUNDA%20PARTE/1. Explicando%20el%20conflicto%20armado%20interno/1.EXPLICANDO%20CONFLICTO%20ARMADO%20INTERNO.pdf>>.

63 Para una detallada discusión de los conflictos sociales y socioambientales de la última década, cf. el artículo de César Bedoya en este volumen.

Se han formado oficinas estatales especializadas en el monitoreo, análisis, prevención y gestión de conflictos sociales teniendo como las más emblemáticas a la Unidad de Análisis y Prevención de Conflictos Sociales de la Presidencia del Consejo de Ministros (UAPC-PCM) y a la Adjuntía para la Prevención de Conflictos y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo (APCG-DP). En paralelo, se han impulsado iniciativas en el plano privado para el monitoreo de conflictos socioambientales —con su Observatorio de Conflictos Mineros—⁶⁴ por organizaciones no gubernamentales como las que conforman la Red Muqui, para mencionar un ejemplo. La cooperación internacional también ha mostrado interés en el tema y sigue aportando con el deseo de contribuir al estudio y la construcción de mejores condiciones para abordar el conflicto social de modo constructivo.⁶⁵

En el plano académico, el aporte ha sido también sumamente importante. En los últimos cinco años se han publicado gran cantidad de textos y artículos acerca de la conflictividad social, especialmente referida a conflictos en la actividad extractiva minera.⁶⁶ Igualmente, se brinda al público una oferta continua de cursos cortos y diplomados universitarios referidos a conflictos sociales, lo cual manifiesta el interés que ha suscitado esta problemática en la academia atrayendo a instituciones y académicos no solo nacionales sino también extranjeros.⁶⁷

Sin embargo, pese al amplio interés por parte del Estado y la sociedad civil por entender las dimensiones de la actual conflictividad social y de contar con mejores herramientas para intervenir en ellos, existe la frustrante

64 Cf. <http://www.muqui.org/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=14&Itemid=16>.

65 Agencias de cooperación internacional como USAID, GIZ, ACDI, PNUD y la Embajada de Finlandia vienen financiando diversos proyectos en materia de conflictos sociales en el Perú. Sin embargo, el proyecto más importante sobre este tema que se ha financiado recientemente ha sido el proyecto PREVCON-PCM, de la Presidencia del Consejo de Ministros, que formó parte del Programa de Modernización y Descentralización de la Gestión del Estado. PrevCon estuvo dirigido a consolidar la gobernabilidad democrática y la estabilidad social, impulsando el fortalecimiento de capacidades en personas e instituciones para la prevención de conflictos sociales en los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local, así como en la sociedad civil. Fue financiado por la Comisión Europea y el Gobierno peruano, y administrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Véase su página web: <www.prevcon.gob.pe>.

66 El Instituto de Estudios Peruanos tiene una colección de publicaciones relacionadas con conflictos sociales. Véase su página web: <<http://www.iep.org.pe/>>.

67 La conflictividad generada a raíz del proyecto Río Blanco en la sierra de Piura generó el interés del Peru Support Group, colectivo de personalidades y académicos británicos, los que llegaron a interesarse en investigar sobre el conflicto en torno a ese proyecto minero. Cf. informe en: <<http://www.perusupportgroup.org.uk/files/fckUserFiles/file/Key%20Issues/Mineria%20y%20Desarrollo%20en%20Peru%20con%20especial%20referencia%20al%20Proyecto%20Río%20Blanco%20Piura.pdf>>

sensación de que en estos últimos diez años de retorno al sistema democrático no se han encontrado fórmulas para procesarlos constructivamente. Entre los argumentos que sustentan esta apreciación encontramos los siguientes:

- No ha habido un enfoque adecuado para la intervención y prevención en conflictos sociales, se han privilegiado ciertos estilos de intervención en los que destacaban el rol del ministro-mediador⁶⁸ y se tenía como respuesta reactiva a mecanismos de diálogo denominados Comisión de Alto Nivel, cuando los conflictos se complejizaban en la fase de escalada y llegaban a la fase más crítica. Por tanto, se han privilegiado los enfoques de gestión de conflictos, resolución de conflictos y gestión de crisis antes que el transformativo o preventivo.
- Ha habido muy poca coordinación entre las oficinas especializadas con la consiguiente imposibilidad de construir un discurso común para el análisis e intervención en conflictos sociales.⁶⁹ Es más, pareciera que se ha permitido el desarrollo de metodologías diferentes sin elementos comunes que ayuden a esa coordinación y a la creación de discursos comunes para la mejor comprensión e intervención en conflictos sociales. Tampoco se han tendido puentes de coordinación con la sociedad civil en esta temática. Se requieren, por otro lado, mayores espacios de encuentro desde la cooperación internacional para incentivar procesos más colaborativos entre las diversas instituciones especializadas.
- El diálogo en gran medida ha sido instrumentalizado como un medio para ganar tiempo, desmovilizar o frustrar los movimientos sociales desprestigiando al mecanismo, en lugar de haberse consolidado como una metodología de prevención y transformación genuina de las relaciones entre los distintos actores.⁷⁰
- Valiosas oportunidades para revertir el patrón de relación entre el Estado y actores, históricamente excluidos —como los pueblos amazónicos—, se han perdido durante el último quinquenio. Nos referimos, especialmente, al proceso de diálogo entre los pueblos

68 Cf. ACEVEDO, Ángela y otros. *El estado y la gestión de conflictos sociales: 2006-2011*. Lima: SER, 2011, p. 12.

69 Esto fue mencionado en el artículo de ORMACHEA, Iván. «Claro, sencillo y preciso: la mejor manera de analizar conflictividad social». *Construyendo Democracia*, año 5, n.º 15, 2009, pp. 13 y 14.

70 Existen excepciones en cuanto a la aplicación de metodologías basadas en el impulso de procesos de diálogo genuino como el de la Mesa de Diálogo de Tintaya, referido en el presente documento, o el de otros procesos que se refieren en los casos Constancia y La Granja presentados en el presente volumen.

amazonicos y el Estado creado con posterioridad a la crisis de Bagua del 5 de junio de 2009.⁷¹ Las cuatro mesas de trabajo emitieron informes que no se ejecutaron o devinieron en ineficaces como el de la Comisión Investigadora de los sucesos del 5 de junio de 2009, la cual emitió un informe en mayoría y otro abiertamente contradictorio en minoría. También se elaboraron propuestas que no se implementaron, como la propuesta de la Ley de Consulta, que aprobada en el Congreso de la República finalmente fue objetada por el presidente García el 21 de junio de 2010, sin haber sido revisada en la siguiente legislatura.⁷² Recientemente, con el ingreso de una nueva administración, el actualmente elegido Gobierno nacional y Congreso de la República han tomado como una de sus primeras medidas la dación de la Ley de Consulta Previa en septiembre del presente año.⁷³

- Se ha configurado una cultura del conflicto que se basa en patrones confrontacionales para llevar al Estado a sentarse en mesas de negociación. El reclamo constante de los movimientos sociales y sus líderes hace alusión a la incapacidad de las autoridades de escucharlos y atender sus reclamos. Esto promueve la movilización de los movimientos sociales con un discurso confrontacional, eventualmente lleva a la apertura de procesos de negociación distributiva que al truncarse conduce a los actores sociales a pensar en medidas de fuerza como la toma de carreteras, los paros o huelgas indefinidas, la movilización hacia entidades públicas, campamentos mineros, petroleros o de construcción; y cuando estas medidas se ejecutan o están próximas a ejecutarse —a veces con un alto costo social— se instalan comisiones de alto nivel (más parecidas a mesas de negociación política dura que a mesas de diálogo genuino) entre autoridades y líderes sociales.
- Aún no existe un sistema integrado que conecte a los diferentes niveles de gobierno y, menos aún a estos con la sociedad civil, para impulsar conjuntamente procesos de prevención o transformación de conflictos sociales. Este es uno de los pedidos más frecuentes de la lectura de diversos estudios recientemente publicados puesto que, como se ha indicado, las respuestas ante los conflictos sociales no se han sustentado

71 Este proceso de diálogo denominado Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos se creó por Resolución Suprema n.º 117-2009-PCM del 10 de junio del 2009 y se instaló el 22 de junio de 2009.

72 Las objeciones del Ejecutivo a la Ley de Consulta su pueden ver en: <http://blog.dhperu.org/wp-content/2010/docs/leyconsulta_ejecutivo.pdf>.

73 Cf. <<http://www.inforegion.pe/portada/115111/texto-completo-de-la-ley-de-consulta-previa/>>.

en políticas públicas sino en decisiones intuitivas.⁷⁴ Cabe mencionar, sin embargo, que se ha realizado un avance importante en mayo de 2011, al aprobarse por primera vez los lineamientos y estrategias para la gestión de conflictos sociales mediante la Resolución Ministerial 161-2011-PCM,⁷⁵ que intenta crear un sistema integrado de gestión de conflictos en el Gobierno nacional y que aspira a orientar a los Gobiernos regionales y locales en este tipo de intervenciones.

- Existe un importante énfasis en promover cambios en el plano estructural basado en la modificación de políticas y normativa relacionada con los conflictos socioambientales —que representan aproximadamente el 50% de los conflictos sociales— como la consulta previa a los pueblos indígenas, el ordenamiento territorial, la participación ciudadana, el fortalecimiento de herramientas de gestión ambiental, la transparencia en cuanto al otorgamiento de las concesiones a la actividad extractiva y la definición de las competencias de los distintos niveles de gobierno,⁷⁶ entre otros temas. Sin embargo, los esfuerzos por revertir causas y condicionantes que promueven la actual conflictividad social en el país no se están trabajando con el mismo énfasis en las dimensiones personales, relacionales ni culturales.

En síntesis, los conflictos sociales que vienen manifestándose y que generan serios impactos en el sistema democrático y la gobernabilidad del país aún no son encausados adecuadamente por el Estado. Tampoco existe por el momento un esfuerzo sistemático liderado por el Estado ni la sociedad civil por impulsar un proceso integral de transformación de los conflictos sociales.

5. Conclusiones

Hemos presentado aquí cinco enfoques de intervención constructiva en conflictos sociales. No deben considerarse enfoques excluyentes. Cada enfoque tiene un propósito determinado que podría satisfacer la naturaleza del conflicto y las necesidades de las partes. Aun así, consideramos que aquel que los engloba y potencia sus mejores características —por medio de una

⁷⁴ Se recomiendan los siguientes textos sobre formulación de políticas de prevención y gestión de conflictos estatales: TANAKA, Martín y otros. *Mapa de la conflictividad social en Perú: análisis de sus principales causas*. Lima: PREVCON, 2011; HUAMANÍ, Giselle y Sandro MACASSI. *Gestión de conflictos socioambientales*. Lima: CIES, 2011; y ACEVEDO, Ángela y otros. Ob. cit.

⁷⁵ La resolución ministerial 161-2011-PCM puede verse en: <http://www.pcm.gob.pe/Transparencia/Resol_ministeriales/2011/RM-161-2011-PCM.pdf>.

⁷⁶ Cf. ACEVEDO, Ángela y otros. *Recomendaciones para la gestión estatal de los conflictos*. Lima: SER, 2011.

mirada holística para generar cambios positivos al conflicto— es el enfoque de transformación.

Un enfoque constructivo hacia los conflictos sociales parte de considerar un conjunto de premisas en torno al conflicto social, tales como concebir el conflicto como un fenómeno normal en las relaciones humanas y promotor del cambio social; un proceso dinámico y dialéctico en permanente evolución; una valiosa oportunidad de crecimiento personal, cohesión grupal y aprendizaje para todos; y una realidad que requiere ser analizada interdisciplinaria y holísticamente desde sus diferentes niveles y dimensiones.

El enfoque de transformación de conflictos se caracteriza por ser aplicable a conflictos complejos de raíz profunda, impulsar procesos de cambio constructivo, tener una orientación optimista hacia el conflicto, intervenir integralmente desde múltiples niveles—desde lo personal hasta lo estructural—, vincularse con la construcción de la paz, promover la participación de todos los actores involucrados en el conflicto y tener una mirada de proceso de corto y largo plazo.

Los procesos de transformación de conflictos son un gran desafío para el país el día de hoy. El conflicto más destructivo vivido durante la década de los ochenta y noventa —aún focalizado en ciertos bolsones de la selva peruana— no ha logrado construir un proceso o procesos transformativos que permitan revertir los condicionantes y causas raíces del conflicto armado. Algunos de estos condicionantes y causas se siguen manifestando el día de hoy pese al importante crecimiento de la macroeconomía y la importante reducción de la pobreza.

La intervención estatal de los conflictos sociales que surgen a inicios de siglo se ha basado más en estrategias reactivas sin contar con medidas o políticas para abordarlos adecuadamente. La posibilidad de impulsar procesos de transformación desde el Estado es aún parte de la agenda pendiente de nuestras instituciones. Sí existen experiencias contadas entre comunidades y empresas que demuestran que por medio del diálogo se pueden generar transformaciones en las dinámicas relacionales entre actores. Sin embargo, se requiere aún impulsar procesos más amplios para crear plataformas transformativas que sustenten estos procesos de transformación multidimensionales como parte de las políticas públicas estatales.

CAPÍTULO 3

CONSTRUYENDO DIÁLOGOS GENUINOS, PRODUCTIVOS Y SOSTENIBLES

Javier Caravedo Chocano

1. Introducción: ¿Por qué el diálogo?

El panorama de la conflictividad social en el Perú, que cíclicamente se expresa en episodios de crisis con manifestaciones de violencia, se presenta cada vez más complejo. Diariamente, se viven en nuestro país bloqueos de carreteras; marchas pacíficas, otras violentas; así como manifestaciones diversas de protesta social que expresan conflictos entre los ciudadanos y las autoridades estatales a todo nivel. Destacan en particular los conflictos entre comunidades y empresas que realizan actividades extractivas, especialmente en el sector minero y de hidrocarburos, comúnmente denominados «conflictos socioambientales».¹ Estos conflictos se desarrollan en varias dimensiones, ámbitos y escenarios, y movilizan una diversidad de agendas y actores. Las respuestas tradicionales, desde lo meramente político y legal, han evidenciado problemas para dar un tratamiento satisfactorio a esta compleja realidad social.

Los conflictos sociales han existido y existirán siempre como parte de la dinámica de una sociedad y son, en gran medida, desde el enfoque de transformación de conflictos, una oportunidad de cambio constructivo si son adecuadamente aprovechados.² Son el síntoma que permite evidenciar la necesidad de cambio en el sistema que los origina, las personas que lo conforman, las relaciones que tienen entre ellas y los patrones culturales asumidos como

1 Los informes mensuales de conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo señalan recurrentemente una preponderancia de los conflictos socioambientales vinculados a la minería y su relación con las comunidades. Así, se observó que el promedio de conflictos sociales al término del primer semestre del 2011 fue de 217, de los cuales el 54,4% eran de tipo socioambientales, el 10,6% correspondieron a conflictos por asuntos de Gobierno nacional, el mismo porcentaje corresponde a conflictos por asuntos de Gobierno local, el 6,5% a conflictos laborales, el 6,00% a conflictos por asuntos de demarcación territorial, el 4,1% a conflictos comunales, el 4,1% de Gobierno regional, y el resto fueron asuntos de cultivo de hoja de coca, conflictos electorales, entre otros.

2 Sobre el enfoque de transformación de conflictos, cf. el artículo de Iván Ormachea en este volumen.

parte de sus dinámicas.³ Sin embargo, la generalización, intensidad y repetición de estos en distintos escenarios, su prolongación en el tiempo y capacidad para desestabilizar la gobernabilidad democrática y afectar los derechos humanos son motivos de legítima preocupación por parte del Estado, las comunidades, los sectores empresariales, la sociedad civil organizada y la ciudadanía en general.

Frente a esta situación, durante los últimos años, ha ido creciendo notablemente en el Perú el interés por el estudio y análisis de los conflictos sociales, así como por el desarrollo de capacidades para afrontarlos con respuestas adecuadas. De esta manera, han surgido múltiples iniciativas desde el Estado,⁴ al igual que desde las organizaciones de la sociedad civil.⁵ Es así que se ha ido desarrollando una mayor conciencia sobre la necesidad de promover

3 Cf. LEDERACH, John P. *El pequeño libro de la transformación de conflictos*. Bogotá: Good Books, 2009.

4 Desde el Estado, se constituyeron diversas oficinas especializadas como la Unidad de Análisis y Prevención de Conflictos de la Presidencia del Consejo de Ministros, que en el 2012 se replanteó como la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS) la cual elabora un reporte de conflictos sociales (cf. <<http://www.pcm.gob.pe/mas-informacion/informe-willaqnniki/>>) además de intervenir en situaciones de conflicto bajo un conjunto de estrategias derivadas de su rol como instancia del Poder Ejecutivo. La Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo elabora reportes diarios y mensuales sobre conflictos sociales desde el 2004 (cf. <<http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales.php#>>) e interviene en conflictos con el fin de promover canalizar los conflictos de manera institucional mediante el diálogo y garantizando los derechos fundamentales de los ciudadanos. Entre otras oficinas gubernamentales encargadas de analizar conflictos están la Oficina General de Gestión Social del Ministerio de Energía y Minas, la Dirección General de Gobierno del Ministerio del Interior y la Dirección General de Gestión del Conocimiento y de Coordinación Interinstitucional de la Autoridad Nacional del Agua. Asimismo, entre los años 2009 y 2011 se impulsó el Programa de Apoyo para una Cultura de Paz y el Fortalecimiento de Capacidades Nacionales para la Prevención y el Manejo Constructivo de Conflictos (PrevCon), proyecto de la Presidencia del Consejo de Ministros, financiado por la Comisión Europea, el Gobierno del Perú y administrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), dirigido a promover el fortalecimiento de capacidades en personas e instituciones para la prevención de conflictos sociales en los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) y en la sociedad civil (cf. <<http://www.prevcon.gob.pe/>>).

5 Por su parte, desde la sociedad civil existen esfuerzos como el Observatorio de Conflictos Mineros en el Perú de la Red Muqui (cf. <http://www.muqui.org/index.php?option=com_content&task=blogsection&id=14&Itemid=16>), así como publicaciones que contienen estudios sobre conflictividad social de instituciones como la Asociación de Servicios Educativos Rurales (SER), Grufides, Calandria, DESCO a través de su boletín *Construyendo Democracia*, y el Instituto de Estudios Peruanos (IEP), entre otros. También existe una importante presencia multiactor en espacios de concertación y diálogo como son: las Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, para abordar un tema tan complejo como la pobreza (cf. <<http://www.mesadeconcertacion.org.pe/>>); el Acuerdo Nacional, para crear una visión conjunta a futuro del país (cf. <<http://www.acuerdonacional.pe/>>); el Grupo de Diálogo Minería y Desarrollo Sostenible, espacio no vinculante promovido por la sociedad civil para propiciar acercamientos y el diálogo social entre los múltiples actores vinculados a la problemática minera, su relación con las comunidades y el uso de los recursos naturales (cf. <<http://www.grupodedialogo.org.pe/>>); los consejos sectoriales para abordar problemáticas propias del sector como el Consejo Nacional del Trabajo, Consejo Nacional de Educación; así también como en espacios *ad hoc* para dar solución a conflictos específicos.

estrategias y metodologías adecuadas para la prevención y tratamiento de conflictos sociales por intermedio del diálogo.⁶ El diálogo y la concertación como procesos multiactores de tratamiento de conflictos poco a poco han ido ganando terreno en la aceptación social y política. Desde el 2000, con el retorno de la democracia y a partir de la experiencia de la Mesa de Diálogo de la OEA,⁷ se han impulsado mecanismos que buscan promover el diálogo de manera institucionalizada a nivel nacional, regional y local.⁸ Sin embargo, la tendencia general evidencia prácticas concretas de intervención en conflictos inconsistentes usando un discurso explícito a favor del diálogo, pero basándose en patrones subyacentes de interacción poco constructivos y profundamente arraigados, y en premisas conceptuales implícitas alejadas de lo que realmente significa un diálogo genuino. Esta situación pone en riesgo el prestigio mismo del diálogo como proceso pacífico para el abordaje de conflictos, siendo fuente de gran preocupación para quienes apostamos por la construcción de una cultura de paz.

Más allá de algunos trabajos aislados vinculados a la gestión de conflictos desde donde se promueve el diálogo,⁹ en el Perú, es escasa la literatura que

6 A pesar de que, en gran medida, por el lado del Gobierno nacional se ha trabajado mayormente con intervenciones ad hoc en momentos de crisis mediante las llamadas Comisiones de Alto Nivel, con la presencia del presidente del Consejo de Ministros, desde las cuales se buscan salidas negociadas. Esta estrategia ha sido irónicamente llamada por los medios, analistas y ciudadanos en general «la estrategia del bombero» por enfocarse tan solo en «apagar incendios».

7 En el contexto de la ruptura del orden democrático, la OEA decidió enviar en el 2000 una misión liderada por el canciller canadiense Lloyd Axworthy, la cual impulsó el surgimiento de una Mesa de Diálogo entre Gobierno, oposición, sociedad civil e Iglesia a fin de dar pasos hacia el restablecimiento de la institucionalidad democrática. «Cinco fueron las áreas abordadas en estas conversaciones: 1. Reforma a la administración de justicia y fortalecimiento del estado de derecho y separación de poderes; 2. Libertad de expresión y medios de comunicación; 3. Reforma electoral; 4. Fiscalización y balance de poderes, y 5. Otros aspectos vinculados al fortalecimiento de la democracia». «La OEA y la prevención y resolución de conflicto. La última década». *Revista Trimestral Latinoamericana y Caribeña de Desarrollo Sustentable*. Disponible en: <http://www.revistafuturos.info/futuros_10/oea_conf3.htm>.

8 Según el reporte de la Defensoría del Pueblo del mes de abril del 2013, se registran en total 229 conflictos sociales, de los cuales 154 corresponden a conflictos por tipo socioambiental. En cuanto al tratamiento, son abordados mediante procesos de diálogo un total de 93 casos. Cf. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Disponible en: <<http://www.defensoria.gob.pe/>>.

9 Cf. BEDOYA, César y Antonio BERNAL. *Manual de capacitación en manejo y resolución de conflictos ambientales*. Lima: Concejo Nacional del Ambiente (CONAM), 1999; LÉVANO, Miguel. *Guía para el abordaje de conflictos*. Lima: Cooperación, 2000; BALVÍN, Doris. *La negociación en conflictos socioambientales*. Moquegua: Asociación Civil Labor, 2005; BALVÍN, Doris y José LÓPEZ. *Minería, medio ambiente y sociedad: una mirada distinta*. Lima: Asociación Civil Labor, 2002; PRODIÁLOGO; CENTRO DE ESTUDIOS Y DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL; y FUNDACIÓN BARTOLOMÉ DE LAS CASAS. *Fortalecimiento de capacidades para la transformación de conflictos y construcción de concensos*. La Paz: Fundación Bartolomé de las Casas, 2006; COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. *Manual para la construcción de la paz: negociación en escenarios de conflicto social*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 2006; WILHELM, Nikolai O. G. y COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. *Manual*

problematice la teoría y práctica misma del diálogo como tema de atención y estudio especializado. El presente capítulo pretende ser un aporte para la reflexión profunda en torno al diálogo, desde una perspectiva que es fruto de la integración de elementos teóricos del enfoque académico y profesional del campo de la transformación de conflictos y la construcción de la paz, así como de la experiencia práctica acumulada en el trabajo directo (a nivel nacional, regional y local) con los diversos y múltiples actores involucrados en situaciones de conflicto de naturaleza socioambiental y sociopolítica.¹⁰ Este esfuerzo implica una suerte de viaje para observar, indagar y señalar matices conceptuales y prácticos relacionados con el diálogo, con el propósito de llegar a enfoques más afinados que nos permitan entender mejor la realidad del diálogo en su esencia y práctica.

¿Por qué es necesario el diálogo? Básicamente, porque el diálogo es la dimensión participativa de la democracia.¹¹ Representa y promueve los valores mismos que subyacen a toda sociedad realmente democrática: tolerancia, pluralidad, respeto, igualdad, utilización de medios pacíficos para la solución de las diferencias y control ciudadano en la toma de decisiones que los afecta. En esa medida, una sociedad afianzada democráticamente asume el diálogo como la respuesta esperable y deseable ante los problemas y conflictos sociales y políticos. Específicamente, el diálogo cumple dos funciones sociales básicas: el desarrollo de una cultura e institucionalidad democrática, y el fortalecimiento

de gestión de conflictos sociales. Lima: Comisión Andina de Juristas, 2010; DE ECHAVE, José; Karyn KEENAN y otros. *Los procesos de diálogo y la administración de conflictos en territorios de comunidades: el caso de la mina de Tintaya en el Perú.* Lima: Cooperación, 2005; CABRERA, Myriam. *La comunicación y la administración de conflicto.* 2.^a ed. Lima: PERCAN-Proyecto De reforma del Sector de Recursos Minerales del Perú, 2004; ASTE, Juan; José DE ECHAVE, José; y Manuel GLAVE. *Procesos de concertación en zonas mineras en el Perú.* Lima: CooperAcción, GRADE, ECO, 2004; PANFICHI, Aldo. *Participación ciudadana en el Perú: disputas, confluencias y tensiones.* Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2007; ATKINS, David y Susan WILDAU. *El poder del diálogo.* Washington: CAO, 2007; ORMACHEA, Iván. *Diálogo y concertación.* Lima: ProDiálogo y CECI, 2006; PRODIÁLOGO. *Resolución de conflictos para el desarrollo concertado. Guía metodológica.* Lima: ProDiálogo, 2005; BEDOYA, César; Javier CARAVEDO y otros. *Manejo constructivo de conflictos y construcción de consensos. Guía práctica.* Lima: ProDiálogo, 2007; ARCE, Rodrigo. *La facilitación de procesos sociales.* Manual para facilitar acuerdos sociales en el marco de la gobernabilidad democrática intercultural. Lima: CARE. Perú, Proyecto FORTALECE, Programa Derechos en Salud, Red Perú, 2012; ALAYZA MONCLOA, Alejandra. *No pero sí: comunidades y minería, consulta y consentimiento previo, libre e informado en el Perú.* Lima: Cooperación, 2007.

10 Desde ProDiálogo, hemos trabajado en distintos roles como profesionales en resolución de conflictos: investigando, analizando escenarios, facilitando y mediando grupos multiactores, acompañando y capacitando a diversos grupos de interés, diseñando procesos y sistemas de prevención y gestión de conflictos, monitoreando y evaluando procesos, brindando asistencia técnico-metodológica, y promoviendo procesos de diálogo, negociación y concertación.

11 Cf. PRUIT, Bettye y Philip THOMAS. *Diálogo democrático: un manual para practicantes.* Estocolmo: Idea Internacional, PNUD y OAS, 2007, p. 73.

de la gobernanza y gobernabilidad eficiente.¹² Por lo tanto, el diálogo no deber verse solamente como una respuesta reactiva a conflictos en situación de crisis, sino como una herramienta proactiva orientada al desarrollo humano, el desarrollo sustentable y a la prevención de las consecuencias destructivas de los conflictos. Los espacios de diálogo son, adecuadamente entendidos, escuela de democracia. Las respuestas basadas en la mera imposición de la fuerza y la negación de una de las partes son incompatibles con la naturaleza misma de la democracia como forma de vida en sociedad.

Esto que pareciera ser suficiente argumento a favor del diálogo constituye un desafío cotidiano en sociedades como la peruana, teniendo en cuenta que la democracia no está suficientemente consolidada en términos institucionales y culturales.¹³ Más aún, podemos afirmar que el Perú tiene todavía una democracia precaria o débil.¹⁴ A esta situación se suma el hecho que influyentes sectores políticos y sociales desconfían abiertamente de la dimensión participativa de la democracia, a pesar de apoyar, cuando menos desde la retórica, su dimensión representativa. Así, la apuesta genuina por el diálogo, en un contexto sociopolítico como el peruano, no pueda darse por sentado.

Es por ello necesario reflexionar y fundamentar, tomando en cuenta las dinámicas de los procesos sociales concretos y actuales, por qué es importante el diálogo a partir de la función práctica que este puede cumplir. Este esfuerzo presupone tener una perspectiva adecuada desde la cual comprender la naturaleza de estas dinámicas, pues de ellas se desprenderán respuestas concretas. Las respuestas basadas de manera privilegiada en la aplicación de los recursos de poder con el fin tan solo de controlar —o en su caso suprimir— las manifestaciones más visibles de los conflictos han demostrado

12 Aquí seguimos los fundamentos conceptuales planteados por Joan Prats que afirma acerca de la gobernanza: «Como la interacción entre actores estratégicos causada por la arquitectura institucional [...] es la interacción forjada por las reglas del juego», y acerca de la gobernabilidad: «como la capacidad que dicha interacción proporciona al sistema sociopolítico para reforzarse a sí mismo; es decir transformar sus necesidades o preferencias en políticas efectivas [...] De esta forma, un nivel u otro de gobernabilidad se verá reflejado en el tipo de políticas públicas o regulaciones implementado. Por tanto, más gobernabilidad no solo alinearán mejor necesidades con capacidades conferidas institucionalmente, sino también necesidades y políticas». PRATS, Joan. *El concepto de y análisis de la gobernabilidad*, p. 246. Disponible en: <<http://www.grupochorlavi.org/php/doc/documentos/Elconceptoyel.pdf>>. Consulta hecha el 27 de julio de 2011.

13 Los informes del latinobarómetro evidencian los aún existentes desafíos de la democracia en nuestro país respecto de ambas dimensiones. Disponible en: <<http://www.latinobarometro.org/>>.

14 Cf. LYNCH, Nicolás. *El argumento democrático sobre América Latina: la excepcionalidad peruana en perspectiva comparada*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales, 2009, p. 27; LÓPEZ, Sinesio. «El desempeño democrático». *La República*, 19 de agosto de 2008. Disponible en: <<http://www.larepublica.pe/el-zorro-de-abajo/19/12/2008/el-desempeno-democratico>>. Consulta hecha el 27 de julio 2009.

ampliamente sus límites. Los enfoques de partida sobre los que se desarrollan estas estrategias fallan en dilucidar aspectos fundamentales del fenómeno que pretenden abordar, al considerar que los conflictos existen solo cuando se presentan acciones de confrontación abierta (crisis); o que se trata de un problema de actores con motivaciones y agendas ilegítimas. Tales perspectivas consideran implícitamente el conflicto como una especie de enfermedad social indeseable, y el remedio consiste en remover por todos los medios posibles al agente «causante» para evitar la contaminación del cuerpo social. Vista así la realidad, el diálogo genuinamente entendido tiene poco espacio; se le invocará retóricamente y se iniciarán procesos obligados por las circunstancias, pero se le asumirá como una estrategia más para obtener información, ganar tiempo o como escenario de negociación política confrontacional. El diálogo se instrumentaliza a la espera del momento oportuno para volver a generar una correlación de fuerzas favorables a la agenda que desde un inicio se pretendió imponer unilateralmente. Esto poco contribuye a promover procesos sociales constructivos y sostenibles en un mediano y largo plazo.

Existen, sin embargo, otras miradas para entender el conflicto social y el rol central del diálogo genuinamente entendido. El enfoque de transformación de conflictos propone entender el conflicto como fenómeno social, interpretando la realidad social y los vínculos que se estructuran en torno a ella de manera compleja e interdependiente.¹⁵ Dichos vínculos se desenvuelven, despliegan y desarrollan como un proceso de interrelación entre actores en forma dinámica y sujeto a permanentes cambios, no concluyentes.¹⁶ Se trata así de un proceso dialéctico que expresa la tensión entre actores que tienen distintos intereses, necesidades, motivaciones y cosmovisiones. Es una interacción de fuerzas que se contraponen y generan impactos en cuatro dimensiones: personal (afectos e identidades), relacional (confianza, poder y comunicación), cultural (cosmovisiones, creencia, prácticas y valores sociales) y estructural (económico, institucional, político y legal).¹⁷

Desde el enfoque de transformación de conflictos, el conflicto es visto como un fenómeno normal de la experiencia humana de vivir en sociedad. Los conflictos son el síntoma de que hay problemas que requieren ser abordados; no algo indeseable en sí mismo. Así, por ejemplo, en el caso peruano, el panorama de la conflictividad y sus manifestaciones a través de la protesta social ponen en evidencia una serie de fallas, desencuentros, ausencias y precariedades estructurales de la sociedad misma y de su institucionalidad, que han sido

15 Para un profundo análisis de esta realidad, recomendamos la lectura de RIFKIN, Jeremy. *La civilización empática: la carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis*. Barcelona: Paidós, 2010.

16 Cf. LEDERACH, John. *La imaginación moral: el arte y alma de construir la paz*. Bogotá: Norma, 2008.

17 Cf. LEDERACH, John. *El pequeño libro de transformación de conflictos*.

materia de abundantes estudios.¹⁸ Crisis de representatividad, exclusión y falta de cohesión social son los diagnósticos recurrentes que ponen en evidencia los temas de agenda pública que necesitan atenderse prioritariamente, sobre la base de un amplio consenso social y político. En esa medida, el conflicto se constituye en fuente de energía y cambio social, siendo una potencial oportunidad de transformación constructiva de la realidad si se aprovecha adecuadamente. Puede ser una fuente de crecimiento y desarrollo a través del cual incrementar nuestro entendimiento propio, el de los demás y nuestro entorno. El desafío, por tanto, es cómo darle respuestas constructivas a los conflictos. Desde esta visión de la naturaleza del conflicto, los conflictos sociales y políticos debieran ser abordados desde una perspectiva de transformación integral y sistémica, en donde el diálogo, por sus características, es una de las herramientas más adecuadas para resolver tanto síntomas como causas. El diálogo puede generar el espacio propicio no solo para abordar productivamente aspectos sustantivos complejos,¹⁹ sino también las dimensiones intangibles (emocionales, comunicacionales, culturales y valorativas) de las dinámicas sociales, las cuales en muchos casos son las más importantes de atender.²⁰

Nuestro argumento central es, entonces, que dado el complejo contexto de la realidad peruana, el diálogo se constituye en la respuesta, en el corto, mediano y largo plazo, capaz de promover vínculos y relaciones constructivas (capital social) desde las que se generen condiciones para el desarrollo sostenible y sustentable en el marco de una cultura de paz. Es la forma viable de transformar constructivamente las tensiones y conflictos sociales en oportunidades de crecimiento, en lugar de que estas se conviertan en dinámicas destructivas. Esta tarea es especialmente importante si consideramos que quizá esas tensiones irán en aumento dado el tamaño de la brecha por saldar, la creciente cercanía de las interacciones, la cada vez mayor conciencia de la interdependencia de la sociedad y la velocidad de los cambios.

2. ¿Se está realizando el diálogo genuino en la práctica?

En el contexto de conflictividad social por el que ha venido atravesando el país en los últimos años, las invocaciones al diálogo como vía de respuesta han ido apareciendo, casi de manera ritual, con cada vez mayor insistencia

18 Cf. BEBBINGTON, Anthony. *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES), 2007; cf. también: ARELLANO YANGUAS, Javier. *¿Minería sin fronteras? Conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú*. Lima: IEP; PUCP; Universidad Antonio Ruiz de Montoya, 2011.

19 Cf. SEN, Amartya. *Development as Freedom*. Nueva York: Random House, 1999, p. 153.

20 Cf. LEDERACH, John. *La imaginación moral: el arte y alma de construir la paz*.

desde diversos grupos de interés y sectores de la sociedad.²¹ Si bien esto de por sí constituye un avance notable y necesario respecto de lo que ocurría anteriormente, no es en el terreno del discurso sino en la práctica concreta donde el diálogo cobra sentido y valor. La mera invocación al diálogo y la instalación espontánea de Mesas para tal fin (sobre todo en situaciones de conflicto en etapa de crisis), sin haber construido previamente las condiciones necesarias ni desarrollar una práctica coherente de diálogo, difícilmente pueden garantizar resultados satisfactorios y sostenibles. Por el contrario, procesos llevados bajo tales circunstancias pueden producir un efecto contrario y negativo: la fatiga por el diálogo²²; lamentablemente, dicho efecto ya se comienza a observar en nuestro país.²³ Al usar el diálogo en un sentido retórico, vacío de contenido y significado real, los participantes de dichas experiencias quedan con una estela de descontento e imagen inadecuada de lo que realmente este es.

¿Cómo explicar esta aparente mayor apuesta por el diálogo sin realmente asumirlo como tal? Parte de la explicación podría encontrarse en la ambivalencia misma de las relaciones en la sociedad peruana, donde

21 Desde el lado empresarial, por ejemplo, durante la convención minera Perúmin-29 llevada a cabo en el 2009, se dio cuenta de «barreras que están obstaculizando el desarrollo de la actividad minera, entre ellas los conflictos sociales». En ese sentido, además de la presencia del Estado se consideró necesario intensificar las relaciones comunitarias, así como los procesos de monitoreo ambiental participativo. Cf. PERUMIN. Disponible en: <<http://www.conventionminera.com/>>. Asimismo, un estudio de Apoyo preparado para dicha convención, señala que los conflictos sociales son el primer factor más importante para manejar la competitividad del sector minero, siendo que una de las principales recomendaciones gira en torno a la prevención y resolución de conflictos «fortalecimiento/creación de entidad y/o procesos que prevengan y medien conflictos entre comunidad, el Estado y las empresas». Cf. APoyo CONSULTORÍA. *La competitividad del sector minero*. Lima: Apoyo Consultoría, 1999, p. 7.

22 Cf. PRUIT, Bettye y Philip THOMAS. Ob. cit., p. 15.

23 «Los nativos han sido claros en que no aceptarán más “mecidas” del gobierno y por eso el primer punto en su agenda de hoy es el levantamiento del estado de emergencia por 60 días declarado desde el 9 de mayo en diversos distritos de Cusco, Ucayali, Loreto y Amazonas». «Huelga amazónica en día clave». *La República*, 13 de mayo de 2009. Disponible en: <<http://www.larepublica.pe/politica/13/05/2009/huelga-amazonica-en-dia-clave-0>>. Consulta hecha el 27 de julio de 2010. Alberto Pizango, líder indígena, señaló que «[...] la mesa de diálogo no es parte de la negociación. No daremos marcha atrás hasta que no se deroguen los decretos legislativos. Solo cuando lo hagan mostrarán que tienen una real voluntad de negociar y retomaremos el diálogo [...] estamos cansados de las meidas del gobierno». CASTILLO, María Elena. «Indígenas se declaran en insurgencia». *La República*, 16 de mayo de 2009. Disponible en: <<http://www.larepublica.pe/archive/all/larepublica/20090516/1/node/193739/total/01>>. Consulta hecha el 27 de julio de 2010. Por su parte, Mario Huamán, secretario general de la Central General de Trabajadores (GTP) expresó, durante una movilización al Congreso en la que se reclamaba el cambio de modelo económico y mayor atención a las necesidades de los trabajadores, «que termine la política de oídos sordos hacia las voces demandantes de la población, estamos hartos de las meidas y las maniobras para eludir la solución a las demandas populares». *La Primera*, 28 de mayo de 2009. Disponible en: <http://www.diariolaprimaperu.com/online/politica/estamos-hartos-de-politica-neoliberal_39338.html>. Consulta hecha el 27 de julio de 2010.

la trama vincular prevaleciente es autoritaria y de desconfianza extendida.²⁴ Mientras el diálogo goza de prestigio generalizado, no está aún instalado como práctica culturalmente extendida en las interacciones sociales; es más, en muchos casos, se le considera consciente o inconscientemente un ideal o aspiración «poco realista». No es extraño encontrar actores sociales que muestran una actitud de cinismo frente al diálogo basado en experiencias de diálogo «nominal», es decir, donde se ponen en escena apariencias de diálogo.²⁵ Apuestas meramente nominales por el diálogo revelan, en muchos casos, una motivación por instrumentalizarlo con el fin de imponer agendas por medios distintos a la abierta confrontación, lo cual constituye en sí mismo una negación de la verdadera naturaleza del diálogo. En estas condiciones, se corre el riesgo de que los espacios de diálogo se deterioren y conviertan en intrascendentes e improductivos, quedando frustradas las expectativas de los actores sociales. El desprestigio del diálogo reduce las posibilidades de salidas pacíficas y erosiona la institucionalidad poniendo en riesgo la gobernabilidad democrática misma.

¿Cómo diferenciar entonces el diálogo genuino de aquellas prácticas donde el diálogo es tan solo nominal o aparente? Veamos algunos ejemplos de aquello que *no* constituye un diálogo genuino:

- Conversar sin objetivos claros. Aquí las interacciones pueden darse alrededor de una mesa, pero son meros intercambios carentes de orientación y objetivos claros. Este tipo de práctica termina proyectando una imagen de infructuosidad y generando una sensación de fatiga por el diálogo («diálogo como meras charlas de café»).
- Intercambiar puntos de vista entre muchas personas sobre temas importantes pero de manera improvisada, sin contar con una estructura o metodología, y donde cada una de las partes trata de hacerse escuchar e imponer su posición abriéndose paso entre el ruido comunicacional y sin ninguna disposición real de entender a la otra parte («diálogo de sordos»).
- Obligar a la otra parte a escuchar posiciones unilaterales, generalmente de manera confrontacional, en un clima emocionalmente hostil y en un contexto de participación poco orgánica. Se plantean reclamos y reivindicaciones mediante comunicación de una sola vía y exigiéndose resultados inmediatos («diálogo asambleístico»).

²⁴ Cf. «Actitudes de los ciudadanos hacia el autoritarismo». Disponible en: <<http://www.latinobarometro.org/>>. Cf. también CARAVEDO, Baltazar. *La sociedad oculta: el espacio de la transformación*. Lima: SASE, 2007.

²⁵ Cf. PRUIT, Bettye y Philip THOMAS. Ob. cit., p. 26.

- Tomar nota de las inquietudes legítimas y los reclamos de la contraparte para luego buscarle dar «solución» unilateral, prescindiendo de toda participación conjunta, y con una perspectiva coyuntural de corto plazo para «salir del paso». La comunicación sigue siendo de una vía y desde un plano jerárquico de «arriba abajo» («diálogo como mesa de parte»).
- Circular información técnica y datos fácticos, hecho eventualmente orientado tan solo a cumplir formalidades legales, donde no hay cabida ni tiempo para abordar aspectos emocionales involucrados y sentidos profundamente por las partes. Se niegan o ignoran aspectos subjetivos subyacentes a la problemática conflictiva. La interacción se orienta meramente y, en algunos casos de manera obsesiva, a lograr el resultado final, sin darle importancia al proceso y la relación entre las partes («diálogo sin alma»).
- Firmar actas luego de una negociación en la que las partes involucradas han participado solo con objetivos inmediatos: por un lado, buscar obligar a la otra parte a asumir compromisos en relación con sus reclamos con el fin de obtener un reconocimiento de su agenda, aunque no confíen en su cumplimiento; y, por otro lado, buscar mitigar las conductas confrontacionales dando una supuesta «solución» rápida a los problemas más visibles del conflicto. Este «diálogo postergador del conflicto» se utiliza como mecanismo de gestión de crisis sin atender la raíz de los problemas de fondo.
- Conversar con el fin de dar la apariencia de estar prestando atención a las preocupaciones del otro, sin una real intención de reconocerlo en sus aspiraciones, intereses y necesidades. Es la instrumentalización del diálogo como parte de una estrategia de manipulación para ganar tiempo, restarle ritmo a las pretensiones de la otra parte y proyectar una imagen pública positiva que deslegitimice más tarde cualquier reclamo de la otra parte («diálogo como mecedora»). Es el típico caso del diálogo practicado de mala fe.
- Confrontar políticamente a fin de buscar ampliar espacios de influencia, notoriedad personal, afianzar liderazgos caudillistas y producir cambios en la correlación de fuerzas entre las partes. Usualmente, en estos procesos las partes se provocan, instigan y descalifican mutuamente acusándose de no querer dialogar o no ser interlocutores válidos, con el fin de restarse legitimidad y promover un proceso bajo condiciones unilateralmente favorables. Es el «diálogo de egos» en el que se utiliza el proceso como plataforma política y de continuación de la confrontación por medios socialmente legitimados.

- Solicitar espacios de diálogo luego de haber desencadenado un contexto de violencia, buscando de esa manera que la otra parte participe en condiciones de debilidad y amenaza para así poder imponerle una agenda unilateral, sin considerar sus eventuales intereses legítimos. Es la lógica de la confrontación donde debe haber un «vencedor» y un «derrotado». El diálogo es instrumentalizado para dar legitimidad a un acuerdo que en la realidad ha sido impuesto violentamente. Esta práctica utiliza abiertamente la violencia como herramienta de poder («diálogo coercitivo» o bajo amenaza).

Las situaciones presentadas constituyen lo opuesto del diálogo genuinamente entendido. En nuestro país, se presentan lamentablemente con demasiada frecuencia, revelando un patrón de interacción poco afín a los valores democráticos y un cierto paradigma conceptual anclado en la ambivalencia, la negación del otro, el cinismo y poca confianza en los procesos participativos. Estas premisas se evidencian en frases a menudo expresadas por actores sociales, tales como: «El Gobierno ha sido elegido para gobernar, no para dialogar», «Nuestro problema es que hemos sido muy dialogantes», «Existen muchos espacios de diálogo, lo que falta es solución», «El mejor diálogo es gastar», etcétera.²⁶ Las peligrosas consecuencias de seguir alimentando estas ideas sobre el diálogo son: el afianzamiento de patrones de relacionamiento confrontacionales destructivos donde los actores sociales sienten que la única forma de conseguir la atención de sus derechos es a través de conductas conflictivas violentas; la profundización de sentimientos de desconfianza y exclusión; oportunidades desaprovechadas para promover cambios sociales constructivos; y, en última instancia, la falta de promoción, protección y posible violación de los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales de los ciudadanos, en especial de los sectores más vulnerables.

3. ¿Cómo entender el diálogo genuino, productivo y sostenible?

Conscientes ya de lo que *no* constituye el diálogo genuino, pasamos a reflexionar sobre el contenido del diálogo con el propósito de aportar para la construcción de bases conceptuales y metodológicas que contribuyan a generar un sentido común y una práctica social distinta de este. En adelante, situaremos el

26 Otras expresiones ilustrativas sobre las premisas de entendimiento acerca del diálogo las encontramos en declaraciones de autoridades públicas del más alto nivel: «Claro que ha habido diálogo. Amplio y libre. Diálogo que transformó un decreto legislativo en una ley, con 17 variaciones hechas por el Congreso. Y que ahora quiere derogarse a sí mismo, cuando fue el mismo Congreso el que hizo esta ley», «Alan García afirma que Gobierno impulsó diálogo sobre DL de la Amazonía». *El Comercio*, 7 de junio de 2009. Disponible en: <<http://elcomercio.pe/noticia/297389/alan-garcia-asegura-que-gobierno-impulso-dialogo-sobre-decretos-legislativos-amazonia>>. Consulta hecha el 27 de julio de 2010.

diálogo en el marco de las interacciones comunicativas orientadas a tratar problemas y conflictos sociales.²⁷ En este plano, existen muchas definiciones de diálogo y no pretendemos dar una que sea la definitiva.²⁸ Para fines de esta investigación, optamos por adoptar una definición que contiene aspectos fundamentales del diálogo y que, por lo tanto, contribuye a pensarlo desde premisas adecuadas:

El diálogo es un proceso de genuina interacción mediante el cual las personas cambian gracias al aprendizaje adquirido por su profunda disposición a escuchar. Cada una de ellas se esfuerza por incluir las inquietudes de los otros en su propia perspectiva, aun cuando el desacuerdo persista. Ninguno de los participantes renuncia a su identidad, pero cada uno reconoce suficientemente la validez de las reivindicaciones humanas de los demás, y en consecuencia actúa en forma diferente hacia los otros.²⁹

Esta definición destaca el hecho que el diálogo verdadero implica vínculos humanos que se construyen de manera auténtica desde las subjetividades de las personas involucradas, para aprender y cambiar. Será a partir de este despliegue vincular que se producirán nuevas conductas de unos y otros entre sí.³⁰ Asimismo, resulta fundamental destacar un elemento implícito que sostiene el conjunto de los demás aspectos de la definición: la comunicación.³¹ Esta es el fluido simbólico a través del cual se tejen los vínculos humanos. El diálogo es, por tanto, una forma especial de comunicación social que busca producir un cambio en las personas que lo practican y en las relaciones entre ellas, a partir del aprendizaje de «el Otro».³² El diálogo genera ese espacio que posibilita el

-
- 27 También, por ejemplo, se hace referencia al diálogo como parlamento sostenido entre dos o más interlocutores en el contexto de una obra literaria propia de subgéneros como la novela, la fábula, el teatro o la poseía.
- 28 En los últimos años, y con la evolución del campo de la resolución de conflictos y los estudios para la paz, se han ido desarrollando a nivel global diversos conceptos a partir de una variedad de enfoques y experiencias concretas de participación en procesos de diálogo multiactor. Un trabajo especialmente interesante en cuanto a la sistematización de definiciones de diálogo ha sido realizada por la Coalición Nacional para el Diálogo y la Deliberación. Disponible en: <<http://infodialogo.democraticdialoguenetwork.org>>. En el Perú, sin embargo, existe muy poca literatura desarrollada sobre el tema.
- 29 SAUNDERS, Hal. «Diálogo democrático». *Dialogo y deliberación*. Disponible en: <<http://infodialogo.democraticdialoguenetwork.org/page.pl?id=7;page=conocimiento;lang=es>>.
- 30 Cf. <<http://www.beyondintractability.org/essay/dialogue/?nid=121>>.
- 31 CABRERA, Myriam. Ob. cit., p. 62.
- 32 «El diálogo es un cambio de ideas y experiencias. El diálogo puede juntar personas e ideas aparentemente incompatibles. El diálogo puede producir nuevos acuerdos y relaciones que no se habría pensado que fueran posibles». Traducido y adaptado DE JEWISH-MUSLIM DIALOGUE GROUP (Los Ángeles, California). *Communicating from the Heart: Guidelines for Compassionate Listening and Speaking*. Disponible en: <http://muslimjewishdialogue.org/Compassionate_Listening.html>.

cambio, al cambiar los patrones de comunicación poco constructivos que se erigen como barreras entre las personas. El diálogo, como forma de comunicación social, puede entenderse a partir de tres dimensiones comunicacionales, tales como: medio (herramienta), calidad (actitud) e interacción (proceso).

a) *El diálogo como herramienta comunicacional*

El diálogo es un tipo de interacción comunicativa que privilegia como medio el uso de la palabra hablada de manera directa, personal («cara a cara») y de doble vía, entre partes involucradas en torno a un conjunto de problemas o situaciones conflictivas, para trasmisir entre ellas información y datos objetivos; pero, principalmente ideas, pensamientos, perspectivas, emociones y sentimientos relacionados.

El diálogo es una herramienta especial de comunicación que exige un nivel de proximidad física, de presencia del uno con el otro. Esto permite establecer una conexión personal cercana que posibilita el empoderamiento y el desarrollo de soluciones validando a las partes. Así, los actores en este plano comunicacional trascienden su naturaleza tan solo de partes, adquiriendo adicionalmente la de interlocutores, lo cual implica desde ya un cambio sustantivo. La interacción mediante actos unilaterales («hechos no palabras»), sin conversación directa entre las partes, aunque eventualmente se pretenda incluyente de la perspectiva de la otra parte, no puede calificarse de diálogo en ningún caso. Los monólogos, es decir, la comunicación de una sola vía, quiebran también toda idea de diálogo.

Esta perspectiva marca una diferencia con el uso de medios que excluyen la comunicación directa y personal, como la correspondencia epistolar o el correo electrónico. Aunque estos son canales de comunicación importantes y necesarios para promover el diálogo, no pueden reemplazar la proximidad y contacto «cara a cara» entre los interlocutores. Es ahí donde las partes pueden reconocerse, mirarse a los ojos y sentir —a través de los gestos, lenguaje corporal, la entonación y la espontaneidad de los actos— la carga subjetiva que hay detrás de los puntos de vista, de tal manera que se puedan entender en su dimensión más profunda y humana. En el conducir del diálogo genuino, el uso de las nuevas tecnologías de comunicación virtual que permiten visualizar al interlocutor (por ejemplo, *Skype* o redes sociales) dependerá de en qué medida estas posibiliten o no recrear las condiciones que las hagan similar a una interacción en la que las partes se encuentren presentes físicamente.³³

33 AmericaSpeaks tiene un interesante proyecto pionero a nivel global en el uso de tecnología colaborativa para enriquecer y promover las deliberaciones cara a cara que involucren a una gran cantidad de gente. Disponible en: <http://www.thataway.org/resources/practice_hitech/intro.html>.

b) El diálogo como actitud comunicacional

Para que podamos hablar de diálogo genuino, no basta con el uso del discurso oral entre las partes involucradas, sino que este requiere una cualidad especial. Desde su inicio, es necesario que los interlocutores muestren una disposición que involucre afecto y que exprese la voluntad de construir confianza y entendimiento con «el Otro» desde un plano del reconocimiento de las necesidades y aspiraciones ajenas.³⁴ Un aspecto actitudinal clave es la escucha activa y el compromiso para sostenerla, más allá de las discrepancias iniciales. Nótese que a diferencia de la mera escucha pasiva, en donde tan solo se presta atención a los elementos superficiales de la comunicación con el fin de reaccionar argumentativamente, la escucha activa requiere una genuina, paciente y generosa disposición de atención.³⁵ Esto supone suspender toda posición y juicio sobre las personas y sus razones, es decir, mantener el corazón y la mente abierta y flexible.³⁶ Ninguna parte es dueña de la verdad última para justificar que impongan sus posiciones incondicionalmente y a todo costo. Esa sería una actitud dogmática que, además de poco democrática, resulta muy poco útil y constructiva en el camino de encontrar soluciones viables y sostenibles. La disposición de escuchar en forma activa requiere ciertamente de una fuerte dosis de «inteligencia emocional».³⁷

34 El Proyecto de Diálogo Democrático llama a este aspecto *enfoque dialógico* y lo describe como «esa calidad particular de la interacción, lo que permite reconocer el papel que este puede desempeñar y adoptarlo intencionalmente tanto en el contexto de un proceso de diálogo formal como en cualquier otro contexto». Cf. PRUIT, Bettye y Philip THOMAS. Ob. cit., p. 33.

35 Cf. BECKER, Carol; CHASIN, Laura y otros. *Del debate estancado a una nueva conversación sobre los temas controvertidos: el proyecto de conversaciones públicas*. Filadelfia: Haworth Press, 1995. Disponible en: <<http://www.publicconversations.org/docs/resources/DelDebateEstancado.pdf>>. Cf. «From Stuck Debate to New Conversation on Controversial Issues: A Report from the Public Conversations Project». En K. Weingarten (comp.). *Cultural Resistance: Challenging Beliefs about Men, Women, and Therapy*. Nueva York / Londres: Harrington Park Press, pp. 143-163.

36 Cabe hacer notar que aquí no estamos cuestionando la existencia de valores superiores en cada una de las partes, sino la necesidad de suspender la inclinación de hacer atribuciones respecto de las personas y las lógicas detrás de sus argumentos a partir de nuestros propios sesgos valorativos de base. Lo fundamental es tener una disposición que permita entender al otro desde su propia experiencia humana.

37 La inteligencia emocional nos permite tomar conciencia de nuestras emociones, comprender los sentimientos de los demás, tolerar las presiones y frustraciones que soportamos en el trabajo, acentuar nuestra capacidad de trabajar en equipo y adoptar una actitud empática y social, que nos brindará mayores posibilidades de desarrollo personal. Goleman establece cinco componentes de las competencias emocionales: Autoconciencia: Habilidad de reconocer y entender sus emociones, estado de ánimo e impulsos, así como su efecto en los demás; Autorregulación: Habilidad para controlar o redirigir impulsos y estados de ánimo. Propensión a eliminar los juicios, piensa antes de actuar; Motivación: Pasión para trabajar por razones que van más allá del dinero y el estatus, propensión a lograr metas con energía y persistencia; Empatía: Habilidad para entender la apariencia emocional de los temas. Habilidad para tratar a las personas de acuerdo con sus reacciones emocionales; Habilidades sociales: Pericia en el manejo y construcción de redes de relaciones; Habilidad

Una actitud dialogante, igualmente, implica despertar un sentido de preocupación y curiosidad sincera por entender a nuestro interlocutor desde su propia óptica y racionalidad. Solo a partir de esta actitud es que se pueden generar las condiciones para el surgimiento —en términos de John Paul Lederach— de la «imaginación moral»³⁸ que permita la creación de nuevas perspectivas significativas para dar respuesta a los problemas y conflictos. Esto está íntimamente ligado al ejercicio de la empatía («ponerse en los zapatos del otro») y la indagación en el significado profundo que está detrás de los mensajes de la contraparte, los cuales condicionan sus decisiones y movilizan sus conductas. Por todo ello, se requiere una inversión de energía no solo en el plano lógico-racional sino también, y especialmente, en el emocional.³⁹

A este conjunto de actitudes, también es importante sumarle la disposición para construir un ambiente seguro, de respeto, de no agresión y sin hostilidad, donde todas las voces sean aceptadas y reconocidas. Esto propicia la creación de un clima adecuado para que el diálogo genuino pueda florecer. El diálogo no puede desarrollarse desde la imposición y en un clima de inseguridad donde los interlocutores se sientan invalidados, amenazados y sus voces asfixiadas. Convocar al diálogo desde el ataque personal a la otra parte es un contrasentido que recurrentemente se observa como práctica entre los actores sociales y políticos. La disposición a escuchar y a crear un clima de seguridad contribuye, de manera fundamental, a generar las condiciones que permitan producir una conexión auténtica y profunda entre los actores del diálogo.

Por otro lado, el diálogo tiene que darse de manera horizontal y no «de arriba hacia abajo». El proceso debe ser apropiado y controlado en la misma medida por todas las partes. Esto se debe reflejar no solo en el discurso sino también en la estructura misma de la comunicación, esto es, la ubicación de las reuniones, la metodología e incluso la disposición del ambiente físico. En otras palabras, es importante cuidar los elementos simbólicos y contextuales de tal manera que proyecten la idea de horizontalidad.

Otro aspecto actitudinal importante es el referente a los estilos de comunicación. El diálogo no puede ser sinónimo de debilidad en la comunicación, ni tampoco de agresión. El diálogo tendrá fuerza y productividad en la medida en

para encontrar un espacio común y constituir simpatía. Cf. GOLEMAN, Daniel. *Inteligencia emocional*. Barcelona: Kairós, 2001.

38 Según Lederach, la imaginación moral «en referencia a la construcción de la paz, [...] es la capacidad de imaginar y generar respuestas e iniciativas constructivas que, estando enraizadas en los retos cotidianos de la violencia, trasciendan y en última instancia rompan los amarres de esos patrones y ciclos destructivos». LEDERACH, John. *La imaginación moral: el arte y alma de construir la paz*, p. 57.

39 Para profundizar en los alcances de la empatía en la historia de la evolución humana, cf. RIFKIN, Jeremy. Ob. cit.

que los interlocutores tengan la capacidad de comunicarse de manera asertiva; esto es, que orienten sus mensajes hacia la afirmación, expresión y defensa de los propios intereses, necesidades, derechos y puntos de vista, sin desvalorizar a la contraparte. Es un estilo que tiene que reflejarse no solo en los aspectos verbales de la comunicación, sino también en los paraverbales (tono, ritmo y timbre de voz) y no verbales (lenguaje corporal). Implica actuar desde la madurez y el equilibrio, en donde la persona no busca hostilizar ni someter a la contraparte. Trasciende, por ello, los extremos comunicativos entre agresión y pasividad.

La voluntad genuina de diálogo implica, en buena medida, la toma de conciencia de la interdependencia entre las personas en tantos actores de los procesos sociales y de la complejidad de la realidad que van creando a través de la resignificación e interacción. Como consecuencia de ello, se necesita desarrollar una actitud de corresponsabilidad y colaboración que se exprese en conductas concretas y en la comunicación misma. No desconocemos que en todo proceso de interacción humana hay una dinámica de poder que entra en juego como un hecho social y, por tanto, es importante observar y considerar. De hecho, un diálogo genuino solo es posible si las partes se reconocen como iguales, más allá de sus diferencias. La simetría de fuerzas entre las partes posibilita el establecimiento de un diálogo en condiciones de igualdad reales y, por tanto, de propiciar una actitud de corresponsabilidad y búsqueda de la colaboración, al hacer conscientes a las partes de su interdependencia en el logro de resultados. En ese mismo sentido, en el caso de los conflictos sociales, en especial de los socioambientales, el respeto al marco de derechos fundamentales reconocidos a nivel legal, constitucional e internacional, constituyen instrumentos de empoderamiento de los actores vulnerables por las asimetrías existentes en la realidad social. A la larga, estos hacen más sólidos los procesos, en beneficio de todas las partes.

Por el contrario, cuando se pretende instrumentalizar el diálogo para generar nuevas correlaciones de fuerza (enfoque *realpolitik*) con el propósito de imponer agendas unilaterales, de uno y otro lado, vulnerando derechos fundamentales, se le vacía de contenido, se degrada su esencia y se pierde toda posibilidad de convertirse en un medio de trasformación constructiva.⁴⁰ Lo que se alimenta es una dinámica de interacción de acción-reacción que se perpetúa disfuncionalmente sin llegar a abordar realmente los problemas de fondo que conducen a patrones destructivos. El diálogo requiere de una predisposición actitudinal para ver el proceso de interacción comunicativa como un viaje grupal, un trabajo en equipo hacia la construcción de nuevos horizontes, nuevas formas de significado conjunto, nuevos marcos de referencia y paradigmas desde los cuales abordar las complejidades de la realidad. El

40 Cf. PROYECTO DE DIÁLOGO DEMOCRÁTICO. *Jornada de Aprendizaje sobre Partidos Políticos y Procesos de Elaboración de Políticas Públicas: el rol del diálogo multiactor*, 2008.

diálogo no es compatible, por ello, con actitudes que están basadas en premisas que consideran la existencia de una verdad única e irrefutable, en donde hay quienes la conocen y tienen la razón, y quienes no la conocen y se mantienen en la ignorancia por obstinación. El diálogo asume que la realidad social es un proceso permanente y orgánico de construcción colectiva lleno de matices.

A manera de resumen, en el Cuadro 1 contrastamos un conjunto de actitudes dialogantes con actitudes comunicativas más propias de un debate confrontacional.

Cuadro 1: Comparación entre diálogo y debate

El diálogo	El debate confrontacional
Es cooperativo: dos o más partes trabajan juntas hacia un entendimiento mutuo.	Es enfrentamiento competitivo: dos partes opuestas entre sí que tratan de demostrar que la otra está equivocada.
Busca un espacio común de entendimiento.	Busca ganar imponiéndose al otro.
Uno escucha a la otra parte para comprenderla, entenderla y llegar a un acuerdo.	Uno escucha a la otra parte para encontrarle fallas y rebatir sus argumentos.
Amplía y posibilita un cambio en el punto de vista de los participantes.	Afirma el propio punto de vista de los participantes.
Revela las suposiciones subyacentes para su reevaluación.	Se defienden las suposiciones como la verdad.
Causa la reflexión sobre la propia posición.	Causa la crítica de la otra posición.
Abre la posibilidad de arribar a una mejor solución que cualquiera de las soluciones originalmente planteadas.	Defiende la propia posición como la mejor y única posible solución, y excluye otras soluciones.
Crea una actitud de mente abierta: una apertura a enfrentar la posibilidad de estar equivocado y una apertura al cambio.	Crea una actitud de mente cerrada: una determinación a creer estar en lo correcto.
Uno entrega sus mejores ideas sabiendo que las reflexiones de las otras personas las mejorarán en lugar de destruirlas.	Uno entrega sus mejores ideas y las defiende en contra de cualquier cuestionamiento sobre su corrección.
Llama a una suspensión temporal de las propias creencias.	Llama a invertir la totalidad en las propias creencias.
Uno busca acuerdos básicos.	Uno busca diferencias mínimas.
Uno busca fortalezas en la otra posición.	Uno busca los errores y debilidades en la otra posición.
Implica una real preocupación por la otra persona y busca no ofenderla.	Implica la contradicción de la otra posición pasando por alto los sentimientos y la relación existente; frecuentemente menoscopia a la otra persona.
Asume que cada uno tiene partes de la respuesta y que conjuntamente se puede construir una solución viable.	Asume que hay una respuesta correcta y que alguien la tiene.
Permanece siempre abierto.	Arriba a un punto en que la comunicación se cierra.

Fuente: Elaboración propia.⁴¹

41 La información que se presenta en este cuadro corresponde a una adaptación hecha del texto de POLINER, Rachel A. y Jeffrey BENSON. *Dialogue: Turning Controversy into Community*. Cambridge: Educators for Social Responsibility, 1997.

c) El diálogo como proceso comunicacional para el cambio

El diálogo, desde la perspectiva que venimos planteando, no solo es un tipo de herramienta y un tipo de actitud comunicacional, es también un tipo de interacción comunicacional que se despliega en el tiempo, en relación con un ámbito determinado, y a través de determinadas actividades concretas, con el fin de abordar un conjunto de temas de común inquietud para las partes para producir un cambio de la realidad existente.⁴² Esto es lo que podríamos llamar «la dimensión procesal del diálogo», en tanto es una tarea que involucra energía, tiempo, espacio y forma de manifestación en la búsqueda de un propósito.

Todo diálogo se produce en el marco de relaciones sociales dinámicas que se van tejiendo mediante múltiples interacciones comunicativas como parte de una trama vincular compleja e interdependiente entre los actores. En esa medida, el propósito del diálogo es buscar el cambio, creando y sosteniendo dinámicas de relación constructivas. Ello implica que cada caso particular sea único y que el resultado final no pueda ser preconcebido, sino que deba ser el producto del desenlace de las nuevas perspectivas desarrolladas en el espacio donde el diálogo ha crecido. Es un enfoque centrado más en el camino que en un destino aún por crearse. Por ello, el diálogo tiene que ver más con el proceso que con el resultado en sí mismo. El resultado será la consecuencia natural del proceso. Un proceso genuina y sostenidamente llevado por la voluntad de los actores, y bajo condiciones adecuadas, tendrá mayores posibilidades de entregar resultados satisfactorios para las partes en el corto, mediano y largo plazo. Por lo demás, los resultados en el contexto de una dinámica relacional no pueden ser definitivos sino circunstanciales.

La dimensión procesal del diálogo se refiere *no* a los mecanismos específicos a través de los cuales este se hace viable, sino más bien a la dinámica vincular que se va entretejiendo entre los distintos actores a través de la comunicación. Los distintos mecanismo *no* son el fin mismo sino los vehículos a través de los cuales se le otorga estructura y forma a los procesos de diálogo, para impulsarlos y optimizar las posibilidades de alcanzar sus fines; esto es, que se practique genuinamente como herramienta y actitud comunicacional que conecte a los actores en un plano de potencial transformación constructiva de la realidad. Por ello, parte importante de un proceso de diálogo es la construcción de una red de relaciones con cada uno de los grupos de interés involucrados, así como con terceros que puedan contribuir a este (expertos, facilitadores, promotores, etcétera), de tal manera que se configuren las condiciones necesarias para su implantación y sostenimiento.⁴³ Esto permitirá

42 Cf. CABRERA, Myriam. Ob. cit., p. 62.

43 Cf. URY, William. *The Third Side: Why We Fight and How We Can Stop*. Nueva York: Penguin Books, 2000.

tanto la movilización de voluntades para adoptar el diálogo como respuesta ante una coyuntura determinada como crear conciencia respecto de la necesidad del diálogo como un esfuerzo sostenido a lo largo de la relación entre actores sociales que comparten contextos comunes y complejos.

Un riesgo siempre presente es que las expectativas de las partes por alcanzar soluciones definitivas a los temas sustantivos en el corto plazo terminen convirtiéndose en el principal obstáculo inicial para implementar procesos de diálogo realmente significativos. Esta será una tensión permanente que será necesario administrar a lo largo de los procesos. Por un lado, sin logros a nivel del proceso (mayor confianza, colaboración y comunicación) difícilmente pueden ser sostenibles los resultados tangibles (consensos) a los que eventualmente se arriben; por otro, de no lograrse resultados tangibles en el tiempo que las partes esperan, el desaliento también puede sabotear lo avanzado. En otras palabras, es clave procurar diseñar mecanismos que respondan tanto a la sostenibilidad de los vínculos como a las expectativas respecto de la coyuntura. Las circunstancias de crisis pueden constituirse en ventanas de oportunidad para el impulso del diálogo, pero es importante no perder de vista las posibilidades de empoderamiento y aprendizaje mutuo permanente con una perspectiva preventiva y transformativa.

Otra tensión constante que enfrenta el diálogo como proceso es el alcance de la participación. Siempre estará presente la interrogante de hasta dónde es adecuado o posible ampliar la participación a fin de hacerlo productivo y, a la vez, cuidar de recoger la voz de los directamente interesados. El desafío es hacer que el diálogo no se convierta en un «diálogo de élites» sin conexión con las bases, pero sin que ello signifique que el proceso sea gobernado por una ineficiencia asambleística que suele utilizarse como argumento para cuestionar y caricaturizar la dimensión participativa de la democracia.⁴⁴

d) Hacia la práctica del diálogo transformativo genuino

Basándonos en un entendimiento del diálogo en sus tres dimensiones comunicacionales, tales como herramienta, actitud y proceso/interacción, estamos ya en condiciones de formular algunas pautas o condiciones básicas respecto al diseño y la conducción de mecanismos de diálogo genuino. Es necesario, primeramente, enfatizar la diferencia que existe entre el diálogo como tal y los mecanismos que lo promueven. En la dinámica y lenguaje de los actores, muchas veces se identifican ambos aspectos. Esto no solo trae problemas de tipo teórico, sino también prácticos —y esa es nuestra principal preocupación— debido a que quienes se embarcan en procesos de diálogo

44 Cf. PRUIT Bettye y Philip THOMAS. Ob. cit., p. 159.

muchas veces suelen actuar bajo la premisa, quizá inadvertida, de que este se reduce y limita al tiempo que dura el mecanismo o evento particular, impulsado a partir de una iniciativa concreta. En el Perú, por ejemplo, no es extraño encontrar que los actores asumen y actúan como si el diálogo empezara y se agotara con una «Mesa de Diálogo». Esta confusión crea la ilusión de que el diálogo se produce con la sola implementación del mecanismo y termina con su conclusión. Por su naturaleza procesal, el diálogo requiere de un esfuerzo sostenido, algo particularmente relevante en el ámbito socioambiental.

En relación con lo anterior, para que el diálogo fluya, se expanda y profunda de manera sostenida como una práctica permanente es necesario desarrollar y consolidar «plataformas transformativas».⁴⁵ Esto es, redes de trabajo colaborativo capaces de articular y desarrollar acciones no violentas, entre las que se encuentran iniciativas de diálogo de manera sostenida en múltiples niveles de la trama vincular: entre los liderazgos formales, entre actores de la sociedad civil y entre miembros de base, tanto a nivel nacional, regional y local. En este esfuerzo, la función de los liderazgos transformadores⁴⁶ juega un rol clave para crear una consistencia y solidez vincular que posibilite una movilización proactiva y cooperativa de voluntades. Por ello, más que hablar de «proceso de diálogo», resulta conveniente pensar en términos de «procesos de diálogo» que van cobrando forma, dinámica y expresión a través de diversos vínculos, mecanismos y eventos en múltiples niveles de interacción, con sus metodologías particulares, y que eventualmente generan una fuerza concurrente para la transformación constructiva.

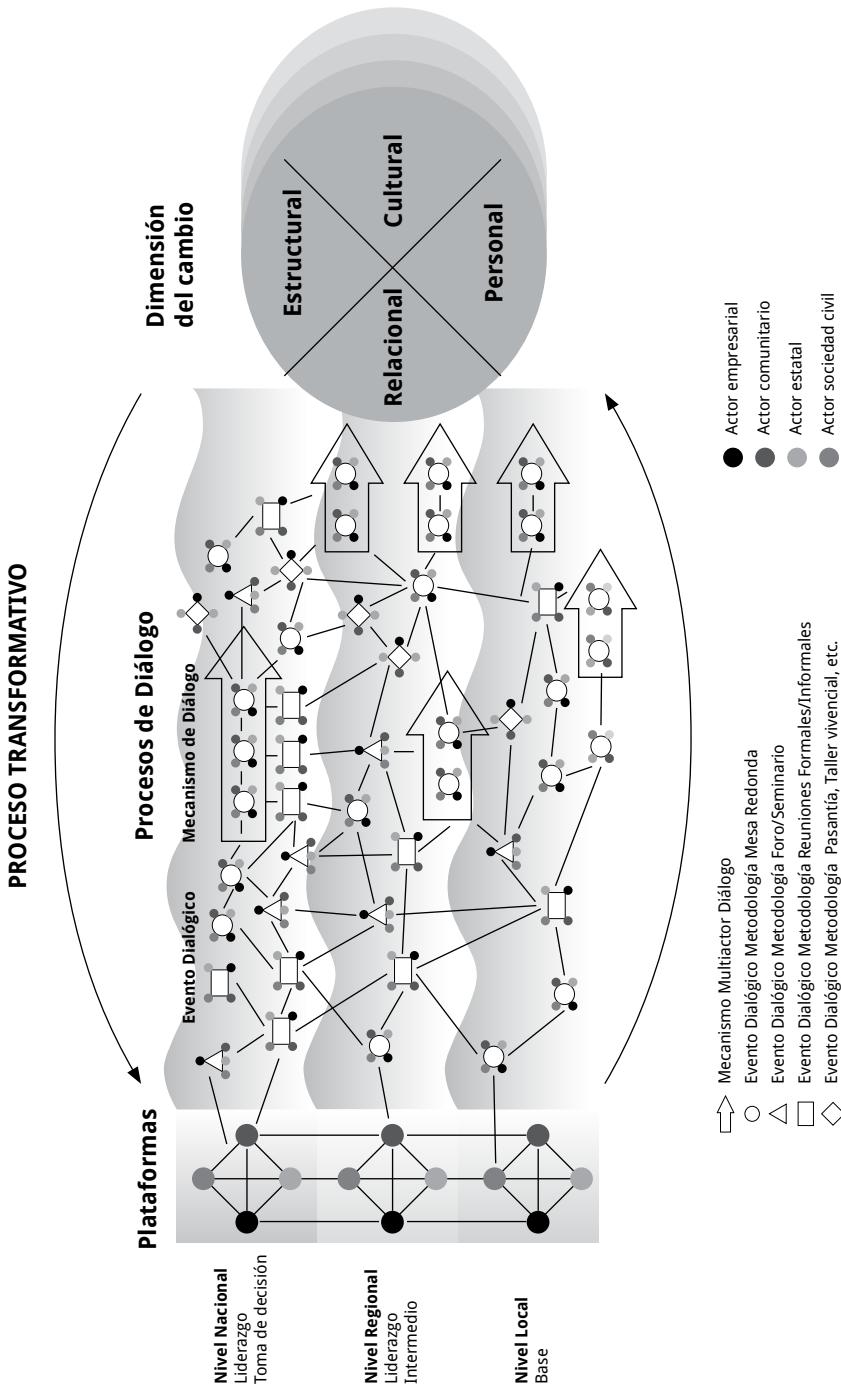
Observamos desde ya que existe una múltiple terminología relacionada con el diálogo; estos términos están estrechamente relacionados unos con otros, pero enfatizan diferentes aspectos y dinámicas, tal como se observa en la Figura 1. Así, la *transformación* o cambio constructivo es el objetivo final buscado a través de la articulación de acciones no violentas, especialmente mediante *procesos* de diálogo, impulsados a través de *plataformas* en distintos niveles (capacidades verticales y horizontales). Estos procesos, a su vez, se expresan concretamente mediante *eventos dialógicos* que adoptan formas distintas, dependiendo de la *metodología* que se elija para dar lugar a los *espacios* de diálogo donde puedan florecer en todas sus dimensiones. Los eventos dialógicos pueden realizarse como actividades circunstanciales de manera independiente, pero siempre buscando aportar a la dinámica general de los procesos de diálogo impulsados.⁴⁷ También pueden generarse a partir de la implementación más estructurada de

45 Cf. LEDERACH, John. *El pequeño libro de la transformación de conflictos*, p. 55.

46 Cf. CARAVEDO, Baltazar. Ob. cit.; cf. también LEDERACH, John. *La imaginación moral: el arte y alma de construir la paz*.

47 Cf. PRUIT Bettye y Philip THOMAS. Ob. cit., p. 115.

Figura 1: Procesos de diálogo y transformación



Fuente: Elaboración propia.

un *mecanismo*, desde el cual se articulan una serie de eventos individuales pero como flexibles engranajes de un sistema, a fin de darle más fuerza a los procesos de diálogo.

Debemos precisar que cuando hablamos de espacios de diálogo no nos referimos simplemente al lugar físico donde se producen los encuentros entre distintos actores. Nos estamos refiriendo al campo de conexiones múltiples y plurales generadas por el mecanismo de diálogo que han logrado constituirse como una identidad grupal heterogénea y diversa pero que busca la confluencia para abordar asuntos de preocupación común. Un espacio de diálogo es, por tanto, una esfera de representación simbólica, en el sentido que los actores se reconocen como parte de ese campo de confluencia de diversidad de voces. En ese sentido, la función de los eventos dialógicos, a partir de producir el encuentro personal, es ayudar a gestar esta representación simbólica, en caso de no existir; y, eventualmente, concretar y actualizar en un plano de encuentro físico este mundo de representación simbólica previamente existente.

Por otro lado, el diálogo recibe muchos nombres dependiendo del contexto de los procesos de cambio en los que este surge. Algunos nombres aluden a algún aspecto cualitativo de la naturaleza del diálogo que se quiere enfatizar; en otros casos, recibe el nombre del mecanismo implementado para promoverlo, el cual muchas veces se refiere al tipo de temática, actores involucrados o proceso que se quiere impulsar, inclusive complejos procesos sociopolíticos dirigidos a restaurar o fortalecer niveles de gobernabilidad democrática (por ejemplo, el Acuerdo Nacional, Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza, o las Mesas Amazónicas y Mesa Andina, surgidas a raíz de la crisis posterior a Bagua).⁴⁸ Así, encontramos denominaciones como:

- *Diálogo democrático*: resalta el diálogo en tanto dimensión participativa de la democracia y que por lo tanto contribuye a la gobernabilidad democrática.⁴⁹
- *Diálogo generativo*: enfatiza, en contextos organizacionales, la capacidad del diálogo para generar aprendizajes profundos en los actores, respecto de sus paradigmas, creencias, posiciones, intereses y necesidades.⁵⁰

48 Los nombres oficiales son Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos (Mesa Amazónica) y Mesa de Diálogo para el Desarrollo Integral de los Pueblos Andinos en Extrema Pobreza (Mesa Andina).

49 Cf. PRUIT Bettye y Philip THOMAS. Ob. cit., p. 24.

50 Cf. ARCE, Rodrigo. *La facilitación de procesos sociales*. Lima: CARE. Perú, Proyecto FORTALECE, Programa Derechos en Salud, Red-Perú, 2007, p. 105. Disponible en: <<http://bvs.minsa.gob.pe/local/MINSA/1373.pdf>>; Cf. también <<http://www.generativedialogue.com/>>.

- *Diálogo intercultural:* subraya la necesidad y capacidad del diálogo de promover el encuentro entre personas provenientes de distintos contextos culturales a fin de lograr un aprendizaje mutuo.⁵¹
- *Diálogo de buena fe:* referente a la necesidad de que el diálogo se produzca desde la sincera disposición de buscar un terreno común y entendimiento con «el Otro» a fin de lograr cambios a partir del aprendizaje mutuo. Se contrapone a una participación de mala fe en donde se busca manipular el diálogo para instrumentalizarlo como herramienta de imposición unilateral de agendas inflexibles.⁵²
- *Diálogo social:* término generalmente utilizado en el contexto de las relaciones colectivas de trabajo; alude a los fines de búsqueda de paz social en el ámbito de las relaciones laborales a partir del diálogo entre los tres actores principales (empresa, trabajadores y Estado).
- *Diálogo multiactor:* describe al diálogo realizado entre distintos grupos de interés a fin de que este sea plural y eco de todas las voces involucradas en torno a un conjunto de problemas.⁵³
- *Diálogo de amplia base:* enfatiza el principio de inclusividad que debe orientar la participación en el diálogo.⁵⁴
- *Diálogo transformativo:* concepto que incluyendo e integrando las demás ideas de diálogo, enfatiza la perspectiva e intención de cambio constructivo y sistémico en múltiples dimensiones hacia donde se busca impulsar el diálogo. Así, desde este enfoque el diálogo es entendido como procesos de interacción comunicacional a través de los cuales se van construyendo tejidos de vínculos entre diversos actores promoviendo así el acercamiento, el entendimiento, la confianza, la colaboración y el consenso, generando la posibilidad de un cambio positivo a nivel personal, relacional, cultural y estructural orientado al desarrollo de una cultura de paz. Es ese sentido, las características centrales para la práctica del diálogo se considere transformativa es que sea: genuino, multiactor, intercultural y sostenido.

Sea cual sea el nombre que reciba el diálogo, o la dimensión que se busque enfatizar, lo importante es que este sea en su práctica un reflejo de su naturaleza comunicacional como herramienta, actitud y proceso. Si bien nuestro

51 Perú. Texto sustitutorio Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Art. 14. 19 de mayo de 2010, Comisión de Constitución y Reglamento. Congreso de la Republica.

52 Cf. PRUIT Bettye y Philip THOMAS. Ob. cit., p. 49.

53 Cf. ib., p. 27

54 Cf. ib., p. 27.

Cuadro 2: Principios del Grupo de Diálogo Minería y Desarrollo Sostenible

Reafirmemos nuestro compromiso con el diálogo participando con:

- *Escucha* generosa, atenta y paciente.
- *Tolerancia* a las opiniones distintas.
- *Respeto* por los demás sin caer en los ataques personales.
- *Igualdad* en el trato con todos.
- *Empatía* para colocarnos en el lugar del otro.
- *Apertura* al cambio y la posibilidad de estar equivocados.
- *Colaboración* para la exploración de nuestras coincidencias y trabajando juntos hacia el entendimiento mutuo.
- *Transparencia en el manejo de la información* y respecto de nuestros intereses, motivaciones y necesidades.
- *Buena fe* con la presunción que, más allá de las diferencias, todos apostamos por un diálogo genuino que construya confianza.
- *Ética* para desarrollar una conducta coherente e íntegra basada en principios de veracidad, honestidad y responsabilidad.
- *Puntualidad* para que el tiempo se use eficientemente.

Fuente: GRUPO DE DIÁLOGO MINERÍA Y DESARROLLO SOSTENIBLE (GDMDS).
[<http://www.grupodedialogo.org.pe/principios-gdmds>](http://www.grupodedialogo.org.pe/principios-gdmds)

trabajo se orienta al impulso y promoción del «diálogo transformativo», dada la necesidad de distinguir entre lo auténtico y lo aparente, optamos aquí por detenernos en la noción de «diálogo genuino» para contraponerlo con lo que hemos denominado anteriormente «diálogo nominal», sin que ello signifique restarles importancia y lugar a las otras opciones.

Es difícil encontrar experiencias de procesos de diálogo que muestren el total de las dimensiones y características arriba desarrolladas. Sin embargo, si se cuenta con un horizonte claro de lo que implica el diálogo genuino es posible construir procesos bajo estándares más exigentes.⁵⁵ Como ejemplo, y antes de pasar a discutir mecanismos y metodologías de diálogo de manera más específica, queremos rescatar la experiencia del Grupo de Diálogo Minería y Desarrollo Sostenible que ha establecido de manera consensuada entre los participantes sus propias pautas de interacción (Cuadro 2).⁵⁶ Estas pautas

55 Cf. CABRIA MELLACE, Ana. *El enfoque dialógico en el abordaje de conflictos socioambientales: aprendizajes de la práctica*. Lima: Proyecto Regional de Diálogo Democrático, Agencia Española de Cooperación Internacional, PNUD, 2009.

56 «El Grupo de Diálogo Minería y Desarrollo Sostenible es un espacio de diálogo multiactor con 8 años de ininterrumpido funcionamiento que tiene el objetivo de promover la construcción de espacios y agendas para el diálogo intercultural sobre la minería, y su relación con la protección ambiental y el desarrollo sostenible. Además busca generar confianza entre actores de cada realidad local, apoyando la prevención y resolución de conflictos, el desarrollo de capacidades y el mejoramiento de políticas que permitan consolidar procesos de gestión concertada en el ámbito local, regional y nacional». Disponible en: <<http://www.grupodedialogo.org.pe/>>.

son, en buena cuenta, estándares que reflejan valores y actitudes dialogantes que deben estar presentes en todo proceso. Estos principios, en apariencia sencillos, pero profundamente significativos, cumplen un rol pedagógico que va orientando el proceso —en la medida en que se van internalizando— hacia la construcción de un diálogo genuino, productivo y sostenido.

4. Mecanismos y metodologías del diálogo genuino

Apuntando a la transformación de conflictos y la construcción de la paz, ¿cuáles son los mecanismos de diálogo que nos permiten crear y sostener procesos sociales de cambio constructivo? Nos referimos a los *mecanismos participativos de diálogo multiactor* como aquellos mecanismos a través de los cuales se impulsan orgánicamente procesos de diálogo y deliberación para tratar problemas sociales complejos. Estos mecanismos se entienden como estructuras para articular metodológicamente eventos dialógicos desde donde sea posible crear espacios de diálogo que convoquen el involucramiento y la participación activa de todos los grupos de interés (*stakeholders*) vinculados a un conjunto de asuntos problemáticos o conflictivos percibidos como necesarios de abordar. Idealmente, estos deberían establecerse con una perspectiva de mediano y largo plazo que permita crear las condiciones de sostenibilidad a los procesos de transformación. Sin embargo, también pueden utilizarse —con una perspectiva de corto plazo— para responder a situaciones conflictivas específicas, con el fin de promover su desescalamiento y recanalización para su tratamiento por medios democráticos y pacíficos.

Estos mecanismos se expresan concretamente mediante espacios de comunicación directa «cara a cara» en condiciones de igualdad y donde se promueve la participación activa de todas las partes involucradas. Generalmente, se diseñan e implementan a partir de la iniciativa y liderazgo de un grupo impulsor o promotor (o cualquiera sea el nombre que reciba en cada caso concreto) que se reúne a fin de coordinar la gestión del proceso, realizar las convocatorias de las reuniones y dar el soporte logístico necesario.

La estructura usualmente utilizada —sobre todo en procesos complejos con una fuerte carga deliberativa— está orientada a organizar el mecanismo a partir de espacios de trabajo,⁵⁷ donde participan en grupos pequeños representantes de todas las partes involucradas, para analizar los temas de agenda específicos de manera más profunda y detallada, a través de distintos eventos dialógicos. Usualmente, se recurre a la presencia de profesionales expertos en las materias tratadas. Una vez agotado el tratamiento de los temas, teniendo en cuenta todos los ángulos posibles, la agenda pasa a ser abordada

57 En el Perú se les suele llamar *grupos de trabajo, comités o comisiones*.

en un espacio más amplio de participación multiactor (reuniones plenarias) desde donde se profundiza el diálogo, a partir de lo previamente trabajado, y eventualmente se explora de manera deliberada la posibilidad de construcción de consensos ahí donde se encuentre terreno común (diálogo intergrupal).⁵⁸

En muchos casos, la diversidad de actores hace aconsejable que el diálogo también se realice previamente al interior de cada uno de los grupos de interés participantes. Esto es importante, especialmente, cuando el proceso entra en una etapa más deliberativa. Con ello se busca fortalecer las capacidades de interlocución mediante una mejor preparación y consenso de agendas, que expresen mayores niveles de agregación colectiva y consistencia a partir de un terreno común previamente alcanzado (diálogo intragrupal).

Apartir de esta estructura orgánica básica (grupo impulsor/coordinador, grupo asesor, grupos de trabajo, grupos de diálogo intragrupales, grupo de diálogo plenario intergrupal), se desarrolla la dinámica del mecanismo como un engranaje funcional y orgánico. Así, cada grupo desarrolla un conjunto de eventos dialógicos formales e informales (o más propiamente extraformales) para promover espacios de encuentro, en una secuencia que responde a una lógica general y articulada del proceso. Este proceso se ilustra en la Figura 2.

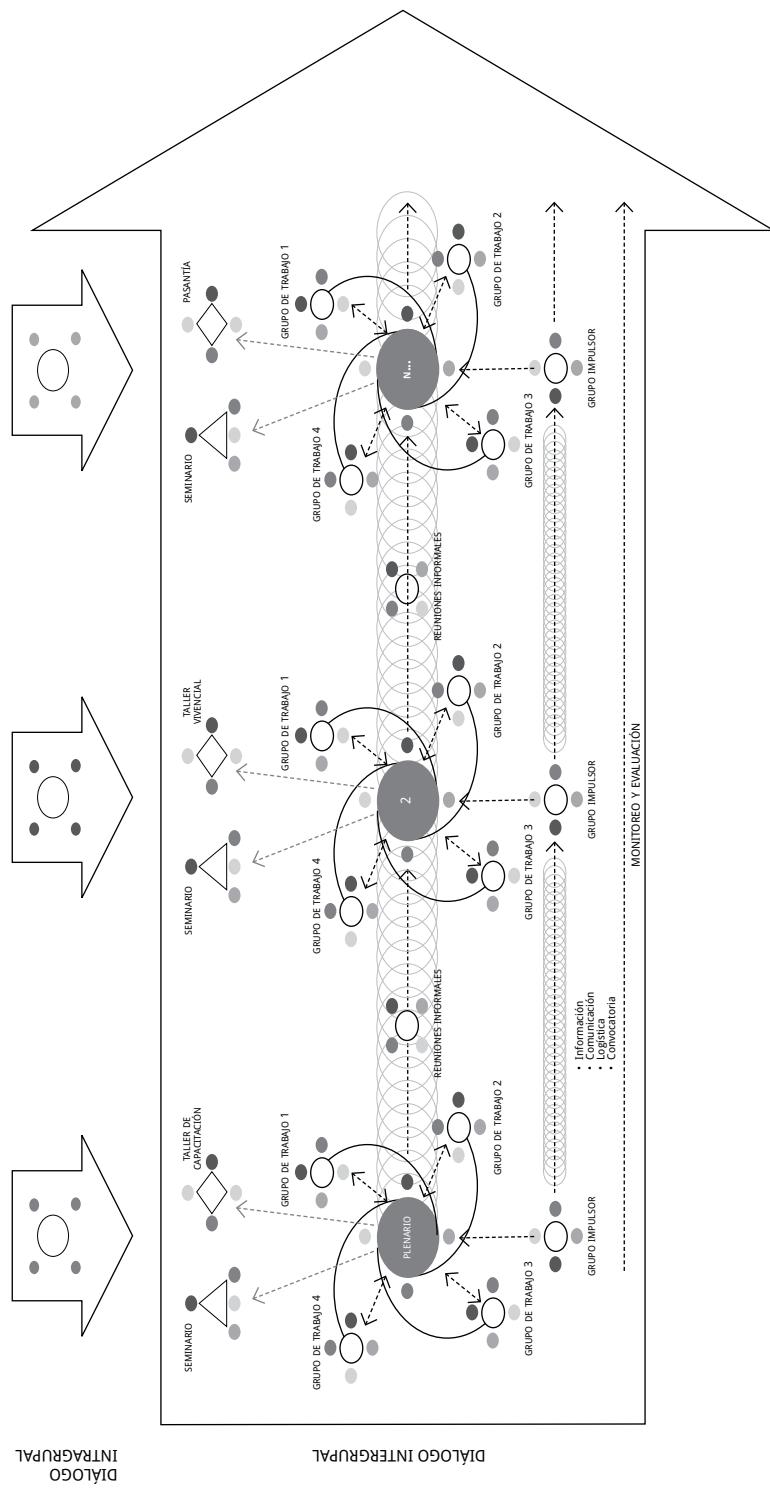
Basándonos en lo anterior, presentamos de manera sistematizada algunas consideraciones fundamentales que todo mecanismo participativo de diálogo multiactor debe observar, las cuales pueden tomarse en cuenta para monitorear y evaluar el diseño y la puesta en marcha de estos (Cuadro 3).

Por otro lado, no hay que perder de vista que los procesos de diálogo son delicados y complejos, transitan por momentos de alta productividad y energía, y otros de aparente esterilidad y atasco. En ese sentido, los mecanismos de diálogo deben construirse sobre condiciones básicas necesarias que apuntan a las dimensiones de actitud e interacción comunicacional discutidas anteriormente. Más específicamente y, sobre la base de la experiencia práctica, estas condiciones incluyen:⁵⁹

58 Si bien no se excluye, propiamente, el diálogo y la deliberación son dos aspectos distintos que pueden formar parte de los procesos. El diálogo en sí mismo está enfocado a los aspectos más relacionales y comunicacionales, buscando el acercamiento, entendimiento, confianza y conexión de las personas a través de la escucha propiciando el cambio y el aprendizaje intersubjetivo. La deliberación, en cambio, es un cuidadoso proceso en el que se consideran y sopesan las alternativas necesarias para tomar decisiones difíciles. En ese sentido, está más cerca de la idea de concertación a través de la construcción de consensos. Estas decisiones conllevan a importantes consecuencias y en ese proceso, en definitiva, los valores cumplen un rol principal. Cf. PRUIT, Bettye y Philip THOMAS. Ob. cit., p. 22.

59 Cf. ib., p. 71.

Figura 2: Mecanismo multiactor de diálogo



Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 3: Elementos de bases para la construcción de mecanismos de diálogo

Finalidad	Objetivos específicos	Principios orientadores
<p>Promover el diálogo para la transformación social / cambio constructivo.</p> <p>Niveles del cambio:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Personal: percepciones, afectos, actitudes y valores. - Relacional: modos de interacción, comunicación y vinculación. - Cultural: significados y sentidos comunes compartidos. - Estructural: condicionantes sistémicos (legales, institucionales, económicos, sociales). 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Concienciación de la complejidad e interdependencia de los problemas. ✓ Reconocimiento y respeto de subjetividades (empatía). ✓ Mejorar la comunicación (escucha doble vía) y la coordinación de significados. ✓ Construir confianza. ✓ Compartir perspectivas y experiencias en torno a situaciones difíciles. ✓ Promover entendimientos mutuos (reflexión e indagación compartida). ✓ Promover el aprendizaje y colaboración entre actores. ✓ Construir nuevas maneras de ver la realidad. ✓ Crear el espacio para que florezcan momentos claves para la reconfiguración de una situación problemática y/o conflictiva («imaginación moral», «momentos dialógicos», «episodios claves», «puntos de inflexión»). 	<ul style="list-style-type: none"> • Deben estar presentes todas las partes afectadas por la situación problemática abordada. De esta manera se construye la legitimidad del proceso. (Principio de inclusividad) • El diálogo no puede ser instrumento de un actor, sino que debe ser altamente participativo para que se genere un sentido de apropiación de todos los actores. (Principio de apropiación) • Se debe ser flexible y capaz de adaptarse a las circunstancias particulares del contexto. (Principio de flexibilidad) • Se debe orientar la interacción hacia el aprendizaje mutuo (Principio de aprendizaje) y no fomentar una dinámica competitiva, sino alentar el flujo libre y cooperativo de ideas. • Se deben cuidar los aspectos sustantivos (temas de fondo), procesales (reglas, tiempos, toma de decisiones y roles) y relationales (afectivos, emocionales y comunicacionales) involucrados. • Se debe promover el reconocimiento mutuo, respeto y la empatía entre las partes para construir entendimiento mutuo y confianza. (Principio de humanidad). Se debe tomar en cuenta que la construcción de confianza implica mucha sensibilidad y esta debe cuidarse como principal activo del proceso. • El proceso se sostiene en una red de relaciones previamente construida con actores claves (plataforma). • Se debe contar con un equipo que impulse el proceso: un grupo núcleo de coordinación, facilitadores, asesores, etcétera. • Se debe crear un clima que genere sensación de seguridad, de no hostilidad para las partes. • Se debe contar con información oportuna y transparente. La comunicación es el principal elemento del proceso. • Se debe buscar un terreno común desde el cual construir compromisos generales, no acuerdos específicos cargados de demasiados detalles. Los compromisos serán sostenibles en la medida en que incorporen los intereses y necesidades de todas las partes involucradas (no sus posiciones). • Se debe mantener clara la visión de proceso para sostener el compromiso de llevarlo adelante, dado que por su naturaleza es altamente complejo y sensible; pasa por episodios de tensión y frustración, que lo pueden sabotear en cada una de las etapas. • Se debe fomentar una visión con perspectiva de largo plazo. El diálogo debe ser permanente, los procesos son orgánicos, los «acuerdos» son el punto de partida que enmarca la relación, no es el punto de llegada.

Fuente: Elaboración propia.

- Voluntad y compromiso sostenido de los actores con el proceso en la búsqueda de un terreno común, lo cual implica estar dispuestos a escuchar y proponer proactivamente soluciones. Aquí juega un rol fundamental la presencia de liderazgos constructivos o transformadores.
- Existencia y reconocimiento mutuo entre actores como interlocutores válidos para representar a sus respectivos grupos de interés.
- Contar con información transparente, oportuna y adecuada.
- Capacitación y preparación de actores para el diálogo.
- Asistencia técnica al proceso en relación con los aspectos metodológicos, legales, económicos, ambientales y técnicos, entre otros.
- Soporte institucional para sostener política y logísticamente el proceso.

De no existir las condiciones básicas mencionadas, difícilmente un mecanismo de diálogo podrá ser productivo. En ese sentido, un proceso de diálogo puede ser desaconsejable cuando:⁶⁰

- La violencia, el odio y la desconfianza son más fuertes que la voluntad de hallar un terreno común.
- Se evidencia una asimetría marcada en las relaciones de poder entre las partes, que inevitablemente afectará la posibilidad de un verdadero diálogo en la medida en que el grupo de mayor poder controle el proceso.
- Los niveles de interlocuciones no son claros y legitimados, debido a que los grupos o sectores claves no están organizados internamente o carecen de sentido coherente de identidad colectiva.
- Los interlocutores participantes no cuentan con la capacidad de darle sostenibilidad al proceso porque han perdido credibilidad con sus bases o están a punto de perder su representatividad.
- Los actores claves simplemente no están dispuestos a participar.
- Los actores claves participan pero sin una verdadera intención de que el proceso llegue a buen puerto, incluso evidencian actitudes de sabotaje.
- La presión para lograr resultados en plazos poco razonables es demasiada.

Estas condiciones deben observarse y tomarse en cuenta tanto en el diseño como en la implementación de los mecanismos participativos de diálogo multiactor a lo largo de su desarrollo.

60 Cf. ib., p. 72.

a) Construyendo mecanismos de diálogo

La creación e impulso de estos mecanismos no es tarea sencilla. Implica un proceso en sí mismo por la cantidad de actores eventualmente involucrados, la complejidad de los problemas que se abordarán e incluso la articulación logística y metodológica de los eventos dialógicos que se necesitan desarrollar. La experiencia enseña que se requiere movilizar mucha energía y voluntades si se pretende hacer un trabajo serio. Por ello, es importante tener en cuenta que estos esfuerzos pasan por ciertas etapas cuyos detalles hay que cuidar.⁶¹

Diagnóstico y preparación

Marca el comienzo de una iniciativa de diálogo que cobrará forma en un mecanismo particular, y donde es especialmente importante alimentar los aspectos relacionales para llevar adelante las siguientes tareas:

- Búsqueda de información
- Formación del grupo impulsor
- Acercamiento entre actores
- Evaluar y trabajar condiciones de base
- Establecer roles (participantes, facilitadores, asesores, etcétera)
- Preparación y fortalecimiento de capacidades

Diseño del mecanismo

El grupo impulsor o promotor de la iniciativa deberá, en esta etapa, establecer la estructura del mecanismo desde el cual se promoverá el diálogo. Para ello, se deberán consensuar los siguientes aspectos procesales:

- Objetivos específicos del proceso
- Principios orientadores
- Participantes y definición de roles
- Estructura y metodología general
- Reglas de participación
- Sistemas de información y comunicación
- Agenda de fondo
- Cronograma de actividades y logística
- Recursos económicos y humanos

61 Cf. BEDOYA, César; Javier CARAVEDO y otros. Ob. cit. Disponible en: <<http://prodialogo.org.pe/sites/default/files/MCPC.pdf>>; cf. también PUBLIC CONVERSATION PROJECT. «Índice de recursos para el diálogo». Disponible en: <www.publicconversations.org>.

Implementación y puesta en marcha

Esta etapa es el núcleo mismo del proceso y el momento que las personas generalmente asocian con el diálogo, dado que es cuando se produce el encuentro «cara a cara» entre los actores en espacios como las reuniones plenarias o los grupos de trabajo que operan bajo la metodología de «mesas redondas». Es importante tener en cuenta algunos puntos críticos:

- La primera convocatoria es sumamente importante porque establece la pauta de conducción y la dinámica relacional entre los participantes del proceso. Es el momento para establecer las bases sólidas del proceso, y en el que se debe validar el diseño.
- Una vez instaladas y acordadas las bases del proceso, recién puede el diálogo abordar los temas de fondo, tanto relacionales como sustantivos. Para la gestión del proceso es recomendable contar con un equipo que le brinde soporte (facilitadores, asesores, etcétera).
- Una vez profundizado el diálogo propiamente e identificadas las zonas donde se encuentre terreno común, puede el proceso entrar en una fase más deliberativa.
- Es aconsejable tratar los temas específicos y problemas complejos de manera separada planteando, eventualmente, una división de tareas en grupos de trabajo.

Monitoreo y evaluación

Esta etapa en realidad es continua a lo largo del proceso dado que está orientada al constante aprendizaje y a la verificación de resultados tanto tangibles (acuerdos sustantivos) como intangibles (mayores niveles de confianza, comunicación más constructiva, trato cordial y respetuoso, reconocimiento mutuo de las partes y colaboración).

b) Diversidad metodológica y mecanismos de diálogo

Hasta aquí, hemos presentado las características generales de los mecanismos participativos de diálogo multiactor, en buena medida consensuadas entre los profesionales de la transformación de conflictos y construcción de la paz. Sin embargo, existen una serie de variantes metodológicas desarrolladas a nivel global, en distintos contextos culturales, sobre las que hay mucha experiencia práctica que puede ser interesante tener en cuenta como referencias para la promoción de espacios de diálogo, ya sea a través de mecanismos estructurados o de eventos dialógicos independientes.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha realizado, en colaboración con un conjunto de instituciones, un trabajo interesante de sistematización de prácticas y experiencias a nivel global, cuya revisión recomendamos.⁶² Asimismo, en la experiencia peruana se han ido consolidando, en la práctica social, ciertos mecanismos y herramientas metodológicas de participación. Desde estos es posible crear espacios genuinos y productivos de diálogo; aunque, como ya fue advertido, muchas veces no se aprovechan en su auténtica dimensión dialógica y participativa.⁶³ En el Cuadro 4, presentamos algunas de las alternativas metodológicas mencionadas, tanto en la experiencia global, en general, como en la peruana, en particular. Algunas metodologías son en sí mismas mecanismos completos y, en otros casos, pueden utilizarse además como herramientas metodológicas para el desarrollo de algún evento dialógico.⁶⁴

Como podemos ver, existen diversas alternativas para impulsar procesos de diálogo genuino. En todo caso, creemos que es importante señalar aquí que la *elección metodológica* que se utilizará dependerá de las necesidades de cada caso, principalmente, en función de ciertas variables como:⁶⁵

- Características sociopolíticas y culturales del contexto particular. Cada situación requiere de estrategias específicas y, por tanto, de la implementación de mecanismos adecuados según las circunstancias. No puede haber una «receta única» que sea aplicable a todos los casos por igual.

62 Cf. PRUIT, Bettye y Philip THOMAS, Ob. cit., p. 164.

63 En el Perú, ha habido un desarrollo normativo en este sentido en los últimos años, especialmente en el sector minero: Decreto Supremo 028-2008-EM. Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero, 27 de mayo de 2008, Normas Legales. Diario oficial *El Peruano*; Resolución Ministerial 304-2008-MEM/DM. Normas que regulan el Proceso de Participación Ciudadana en el Subsector Minero, 26 de junio de 2008, Normas Legales. Diario oficial *El Peruano*; Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano 26300. Congreso de la República del Perú. Disponible en: <<http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/26300.pdf>>. Consulta hecha el 25 de octubre de 2011. Estos instrumentos legales han sido modificados en relación con los pueblos indígenas u originarios a partir de la promulgación de la Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, Reconocida en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) publicada en el diario oficial *El Peruano* el 7 de septiembre de 2011.

64 Algunos como la Coalición Nacional para el Diálogo y la Deliberación simplemente hablan de «procesos» sin hacer distinciones con las nociones de mecanismos, metodología o herramientas. Por otro lado, el informe «Mapeando el diálogo» de Pioneros del Cambio, habla de «herramientas de proceso». Por su parte, el Proyecto de Diálogo Democrático hace la distinción entre «procesos» y «herramientas de proceso» para distinguir entre los procesos de diálogo y los eventos individuales. A fin de guardar consistencia con lo señalado a lo largo de este texto —y dado que aquí hacemos énfasis a cuestiones procedimentales o metodológicas—, consideramos útil distinguir entre «mecanismos», en tanto metodología orgánica para impulsar un proceso de diálogo, y «herramientas metodológicas» que dan forma a eventos dialógicos particulares.

65 Cf. PRUIT, Bettye y Philip THOMAS. Ob. cit., p. 63.

CUADRO 4: Mecanismos y herramientas metodológicas de diálogo y deliberación

Mecanismos	Herramientas metodológicas
Global <ul style="list-style-type: none"> - Reunión municipal del siglo XXI de AmericaSpeaks - Opciones ciudadanas - Consejos de deliberación ciudadana - Conferencia de consensos - Encuestas deliberativas - Proyecto de conversaciones públicas - Círculo de estudio - Diálogo sostenido - Búsqueda futura - Investigación-acción participativa - Escuela de Paz palestino-israelí - Procesos Lekgotla - Laboratorio de Cambio 	Global <ul style="list-style-type: none"> - Indagación apreciativa - Diálogos intergrupales - Tecnología de espacio abierto - Procesos circulares - Café mundial - Café de conversaciones - Teatro del Oprimido - Diálogo de narrativas - Jornadas de aprendizaje - Herramientas en internet - Foros sobre asuntos nacionales - guía de estudio deliberativas - Planificación de escenarios - Democracia profunda
Perú <ul style="list-style-type: none"> - Acuerdo Nacional - Consejo Nacional del Trabajo - Consejo Nacional de Educación - Mesas de Diálogo - Mesas de Trabajo - Mesas de Desarrollo - Comités de Monitoreo y Vigilancia Ambiental Participativos - Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza - Consejos de Coordinación Regional - Consejos de Coordinación Local - Presupuestos Participativos - Juntas Vecinales - Cabildos abiertos - Asambleas comunales andinas - Asambleas nativo-amazónicas - Comisiones Ambientales Regionales (CAR) - Consejos de Cuenca 	Perú <ul style="list-style-type: none"> - Talleres participativos - Audiencias Públicas - Pasantías o visitas de campo guiadas - Grupos focales - Difusión de información por facilitadores

Fuente: Elaboración propia.⁶⁶

- Los objetivos específicos o rol del diálogo buscado por la partes. Si bien, en general, todos los procesos de diálogo están orientados a un mismo propósito, algunos ponen más énfasis en la concientización o sensibilización, otros en la construcción de confianza, mientras que otros en los aspectos deliberativos.
- Los tipos de participantes involucrados. Se debe considerar si la participación será amplia y, por lo tanto, abierta al público en general de base o solo con representantes de los grupos de interés, además si se realizará con líderes formales o también con líderes informales de influencia.
- Cantidad de participantes. El número de personas condiciona el manejo grupal del proceso; por ello, se debe tomar en cuenta si es un

66 La información presentada en este cuadro corresponde a una adaptación hecha del texto de PRUIT, Bettye y Philip THOMAS. Ob. cit., p. 118.

grupo pequeño (8 a 12 personas), un grupo estándar (15 a 40 personas) o un grupo grande (40 a 4.000 personas).

- Nivel de formalidad e institucionalización deseado. La metodología también debe tener en cuenta si los espacios de diálogo que se quieren promover serán formales (vinculantes) o informales (no vinculantes), institucionalizados (permanentes) o ad hoc (circunstanciales).

La metodología, finalmente, se expresa visible y concretamente en los eventos dialógicos de distinta presentación, a través de los cuales crea los espacios para que el proceso de diálogo sea posible. En ese sentido, la forma para cada evento dialógico estará en función del aspecto que se quiera trabajar con mayor énfasis:

- Fomentar la reflexión e intercambio de información entre un número grande de participantes en torno a temas de interés común sobre los que se necesita profundizar el conocimiento. Para este tipo de situaciones, por lo general, es más práctico organizar eventos dialógicos que se presenten bajo las modalidades de foros, seminarios o audiencias. La metodología tendrá que ser adecuada para que la participación dialógica de los participantes sea real.
- Promover la construcción de redes intra e intergrupales, a fin de circular mayor información y generar un mayor nivel de vinculación y conexión entre las partes, así como con actores externos que puedan influir positivamente en el proceso de diálogo. Estos objetivos pueden lograrse a través de eventos dialógicos que tengan más la forma de reuniones formales e informales en las que se utilicen metodologías más sencillas y altamente flexibles, de tal manera que se aliente sobre todo un clima de cercanía personal.
- Promover el acercamiento, el entendimiento, la búsqueda de terreno común y la deliberación entre un número no muy extendido de participantes claves, en tanto líderes formales e informales de los distintos grupos de interés con capacidad de influir en la toma de decisiones. Los típicos eventos dialógicos para estos casos son las reuniones multiactores bajo la modalidad de talleres de trabajo o «mesas redondas», donde se requiere de una metodología cuidadosamente pautada y debidamente diseñada.
- Alentar la generación de confianza y colaboración. En estos casos se pueden desarrollar eventos dialógicos que fomenten el aprendizaje tanto de los aspectos sustantivos de fondo como de los personales y relacionales. Para ello, existen metodologías vivenciales que conducen a las partes a compartir experiencias y tener un nivel de convivencia desde el cual se construye un sentido de propósito común.

Estos eventos se pueden desarrollar mediante modalidades menos estructuradas y flexibles, tales como: pasantías o visitas de aprendizaje en campo, reuniones de camaradería, eventos recreativos (deportivos y artísticos), talleres vivenciales, grupos de tarea para abordar con la colaboración de todos problemas ajenos a los del proceso propiamente (acciones de solidaridad, por ejemplo), entre otros.

Un tarea pendiente en el Perú es la de profundizar en la reflexión sobre aprendizajes metodológicos, a partir de la sistematización detallada de experiencias concretas, así como explorar alternativas innovadoras que puedan adaptarse a nuestras circunstancias sociales y culturales.

5. El diálogo en relación con otros procesos

En el contexto de las relaciones entre autoridades públicas, comunidades, sociedad civil e industrias extractivas en el Perú, además del diálogo se suele hacer igualmente referencia a procesos de participación, consulta, concertación y negociación. Existe mucha confusión sobre la naturaleza de estos procesos, así como sobre sus diferencias, alcances, situaciones en las que son aplicables y eventuales complementariedades. Como consecuencia, los actores suelen referirse a estos procesos de manera indiferenciada, perdiendo con ello no solo en precisión técnica y metodológica en su implementación, sino que en muchas ocasiones se espera de ellos determinados resultados que por su naturaleza no están en posibilidad de generar.

En este sentido, nos parece que puede resultar especialmente ilustrativo realizar una presentación comparativa de cada proceso a partir de pensarlos desde dos coordenadas: *a)* si operan en la esfera privada y/o pública;⁶⁷ y *b)* si las características de un proceso están comprendidas en las de otro más amplio pero con características y aplicaciones particulares, es decir, si hay una relación género-especie. Esto nos permitirá tener un mapa conceptual más claro sobre qué procesos son aplicables a qué tipo de relación específica entre actores; y qué tipo de situaciones prácticas, en el marco de esas relaciones, pueden

67 Consideramos *esfera pública* aquel ámbito que implica la afectación de bienes comunes y; por tanto, el Estado, en tanto autoridad pública democrática a través de sus distintos subniveles de gobierno, debe involucrarse como parte actuando bajo el marco de la ley. Bajo esa misma lógica, consideramos *esfera privada* a aquellos casos donde las autoridades públicas no se constituyen como partes del proceso sino que este se desarrolla dentro del ámbito de interacción entre privados, entendiendo como tales tanto a los actores empresariales como a los de la sociedad civil (comunidades, organizaciones de base, organizaciones no gubernamentales, Iglesias, centros académicos, etcétera). Sin embargo, esto último no implica que la actuación de estos actores privados pueda estar al margen de un marco de respeto de derechos, en especial, de los derechos fundamentales consagrados tanto a nivel constitucional como a nivel internacional (los que en el caso peruano conforman parte del bloque de constitucionalidad).

Cuadro 5: Diferenciando procesos

Proceso	Participación	Diálogo	Concertación	Consulta	Negociación
ESEFA	Pública	Pública	Pública	Pública	Privada
MARCO REGULATORIO	Constitución, Art. 31 y 32; Ley Participación Ciudadana n.º 28480	Constitución sobre la base de estándares de RSE: Banco Mundial, Global Compact, Principios Voluntarios, ICM, Códigos de Conducta SNMPE, Códigos de conducta empresas, Manual MEM de RRCC.	Constitución Art.2 inciso 17; Ley Municipales n.º 2028; Ley de Bases Descentralización n.º 27783; CCL, PP, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales n.º 27867; DS 028, DS042, RS134, DS hidrocarburos n.º 012-2008-M., Reglamento de Participación Ciudadana para la Realización de Actividades de Hidrocarburos DS 012-2008-EM.; Ley General del Medio ambiente; Ley marco del sistema nacional de gestión ambiental Ley N° 28245	Constitución Art. 2 inciso 17, Art. 31 y 32; Convenio 169 OIT; Ley n.º 29785; RS n.º 26253; Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas; Jurisprudencia Corte Interamericana de DDHH; Jurisprudencia Tribunal Constitucional; Ley Comunidades Campesinas N° 24657, Reglamento de la Ley N° 29785, D.S. N° 001-2012-MC.	Constitución Art. 59,69, libertad de contratación; Código Civil; Ley Minería n.º 27506; Ley Comunidades Campesinas n.º 24657; Autorregulatorio sobre la base de estándares de RSE; Banco Mundial, Global Compact, Principios Voluntarios, ICM, Códigos de Conducta SNMPE, Códigos de conducta empresas, Manual MEM de RRCC..
ACTORES RELACIONADOS	Estado - Sociedad civil	Empresa privada - Sociedad civil - Empresa privada	Estado - Sociedad civil - Empresa privada	Estado - Sociedad civil - Empresa privada	Empresa privada - Sociedad civil

Proceso	Participación	Diálogo	Concertación	Consulta	Negociación
ESFERA	Pública	Pública	Privada	Privada	Privada
OBJETIVOS	Promover el acceso ciudadano al control de las decisiones sobre asuntos públicos	Promover el acercamiento, confianza, comunicación, entendimiento y colaboración con perspectiva de corto, mediano y largo plazo para la maduración de agendas y generación de propuesta de políticas públicas	Promover el acercamiento, confianza, comunicación, entendimiento y colaboración con perspectiva de corto, mediano y largo plazo	Promover la deliberación y construcción de consensos en torno al desarrollo de proyectos económicos y sociales de mediano y largo plazo	Promover el diálogo intercultural de buena fe para el consentimiento previo, libre e informado de actos administrativos o legislativos que afectan directamente a pueblos indígenas
FINALIDAD	Fortalecer la dimensión participativa de la democracia como derecho fundamental	Lograr cambios constructivos de las relaciones sociales y las estructuras (instituciones, políticas, normas) que alimentan conflictos destructivos	Desarrollar relaciones constructivas y de mutuo beneficio orientadas al desarrollo sostenible y la prevención de conflictos destructivos	Fortalecer la participación ciudadana en los procesos de desarrollo a nivel nacional, regional o local	Promover la articulación de intereses y necesidades de las partes

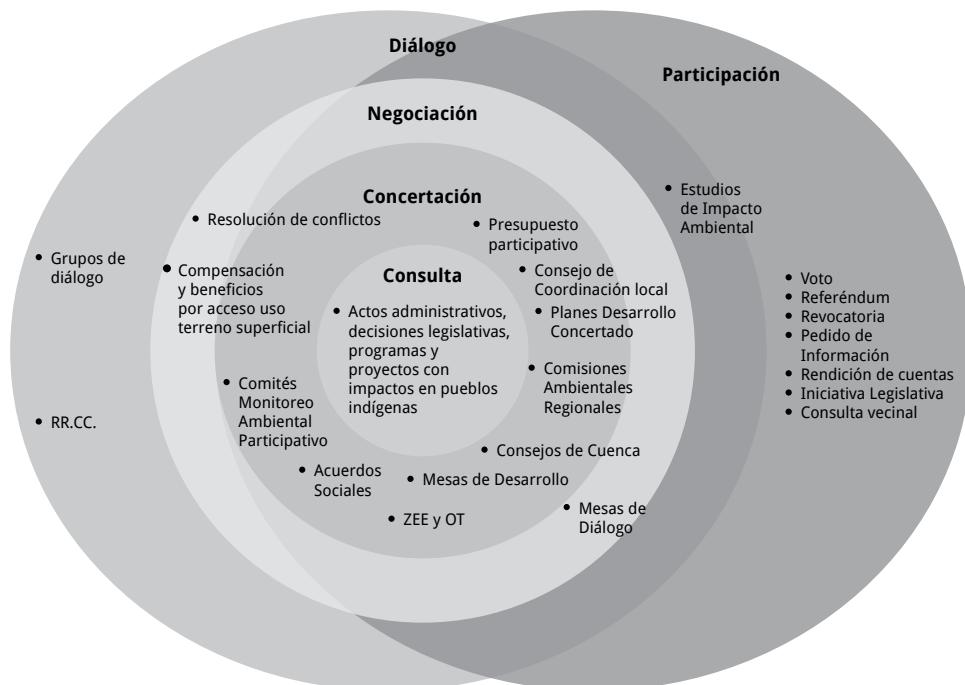
Proceso	Participación	Diálogo	Concertación	Consulta	Negociación		
ESEERA	Pública	Pública	Pública	Pública	Privada		
SITUACIÓN APPLICABLE	Referéndum, elecciones, revocatoria, rendición de cuentas, pedidos de información, consultas vecinales, Estudio de Impacto Ambiental entre otros	Diálogo social con participación de actores estatales, pero no vinculante ni deliberativo, en torno a los recursos naturales (bien público) con el desarrollo de actividades extractivas	Diálogo como parte de las dinámicas de encuentro en diversos espacios (formales e informales) entre la comunidad y sus representantes con los equipos de relaciones comunitarias de las empresas.	Presupuesto Participativo, Planes Desarrollo Concertado, Acuerdos Sociales como obligaciones surgidas de contratos de concesiones de Monitoreo y Vigilancia Ambiental Participativa	Acuerdos Sociales voluntariamente promovidos por las empresas para el establecimiento de un marco de relación con las comunidades del entorno social, con participación de autoridades y eventualmente otros actores de la sociedad civil (Iglesia, ONG, centros académicos, etcétera); Comités de Monitoreo y Vigilancia Ambiental Participativa	Actos administrativos y legislativos que afectan a pueblos indígenas	Negociación de compensaciones y beneficios por parte de titulares de concesiones extractivas con propietarios de terrenos superficiales; disputas de diversa naturaleza (incumplimientos de acuerdos previos; medio ambiente; empleo, proveedores locales, etcétera)
EXPLICACIÓN	La participación es un concepto que abarca a los demás procesos siempre que estén vinculados a la esfera del público. No necesariamente implica la utilización de mecanismos de interacción directa entre las autoridades y ciudadanos. Puede implicar distintos niveles: información, opinión, consenso, consentimiento/ decisión.	Es una dimensión de la participación cuando esta implica una interacción comunicacional entre los actores en la esfera pública.	Al igual que el diálogo, se produce en la interacción comunicacional directa entre actores, pero supone una fuerte carga deliberativa y donde no ha habido necesidad de obligatoriedad normativa.	Implica un proceso de concertación voluntario, sin que sea producto de una imposición normativa, que busque la estabilidad social más allá del corto plazo en el desarrollo de proyectos extractivos.	Es un proceso participativo pero específicamente aplicable a los pueblos indígenas en tanto sujetos de derechos colectivos en el marco de la normatividad internacional sobre derechos humanos, que forma parte del ordenamiento jurídico peruano.	Son procesos que no pertenecen en estricto a la esfera pública, y por ello, propios de las relaciones entre privados. En ese sentido, las negociaciones entre empresas extractivas y comunidades se dan en tanto ejercicio de la autonomía de sus voluntades para resolver problemas, conflictos o realizar transacciones. Ello siempre dentro del marco jurídico del Estado de derecho que implica respeto de los derechos humanos	

Fuente: Elaboración propia.

trabajarse mediante qué tipo de proceso. El Cuadro 5 es un cuadro comparativo en el que, a manera de matriz, se organiza la información relacionada con estos procesos de forma que se puedan evidenciar las diferencias y similitudes fundamentales entre ellos, especialmente, pensado en las dinámicas en el ámbito socioambiental (Cuadro 5).

La Figura 3 muestra de manera panorámica cómo unos procesos comprenden a otros, así como las áreas de contacto y de diferencia entre los distintos procesos; permite visualizar de cierta forma las categorías presentadas en el Cuadro 5. Como se observa, el diálogo puede abarcar tanto los procesos de concertación, consulta y negociación. Esto es en la medida en que, por un lado, cada uno de estos procesos puede realizarse desde un enfoque dialógico, es decir, promoviendo una interacción comunicacional con características del diálogo genuino; y, por otro, porque el diálogo en sentido estricto puede considerarse y promoverse como una primera fase en el desarrollo de algunos de estos procesos, con el fin de darle un espacio especial a los aspectos más relacionales para luego darles paso a los aspectos propiamente deliberativos de contenido sustantivo, construcción de consensos y formulación de acuerdos.

Figura 3: Procesos y ámbitos de aplicación



Fuente: Elaboración propia.

6. Conclusiones

- El diálogo es la respuesta democrática y realista para prevenir y transformar conflictos, dada la naturaleza compleja, sistemática e interdependiente de las relaciones sociales.
- Debemos estar más atentos a considerar cualquier interacción entre actores involucrados en torno a problemas comunes como el diálogo. Muchas prácticas son solo apariencia de diálogo, y a la larga deslegitiman iniciativas que pretenden construirse como prácticas auténticas.
- Para ser genuino, productivo y sostenible, el diálogo tiene que reunir determinadas cualidades en tanto interacción comunicacional expresada como herramienta, actitud y proceso.
- El diálogo no debe utilizarse tan solo como una respuesta reactiva ante conflictos en situación de crisis, sino que debiera promoverse proactivamente para que su práctica, de manera permanente, sea parte de un esfuerzo consciente en la prevención de conflictos destructivos y en el abordaje de problemas de fondo.
- Esta tarea tiene como desafío construir plataformas para impulsar procesos de diálogo genuino que transformen dinámicas sociales que alimentan el surgimiento de conflictos destructivos.
- Para que los procesos de diálogo tengan fuerza transformadora deben ser orgánicos y estar articulados a través de distintos y diversos eventos dialógicos, que pueden estar estructurados a partir de mecanismos específicos y utilizar una variedad de herramientas metodológicas para crear los espacios relationales necesarios para producir encuentros auténticamente de diálogo.
- En ese sentido, los mecanismos de diálogo multiactor deben considerar en su diseño, implementación y monitoreo un conjunto de estándares, principios, condiciones y metodologías. En relación con estas últimas, debemos señalar que es necesario evaluarlas dado que sin ellas difícilmente se lograría generar un diálogo genuino y productivo.
- Hay muchas metodologías que pueden utilizarse y que cobran forma a través de los mecanismos y eventos dialógicos, lo importante es que se adecúen al contexto pero respetando la naturaleza del diálogo.
- Es importante no confundir la naturaleza de un proceso de diálogo con otros procesos que pueden ser complementarios pero que tienen objetivos distintos.

CAPÍTULO 4

EL CASO LAS BAMBAS

Gustavo Moreno Hermoza

1. Introducción

El caso Las Bambas nos trae como reto la necesidad de entender los esfuerzos y pugnas por articular el modelo de desarrollo que subyace a la actividad minera a gran escala, y el que subyace al desarrollo de las actividades productivas ancestrales de la zona (agricultura y ganadería). Nos confronta también con el reto de identificar las limitaciones estructurales y relaciones para el emprendimiento de procesos de diálogo transformativo (es decir, que sean genuinos, sostenidos, interculturales y multiactores), y la identificación de los recursos (institucionales y personales) que existan para promover este tipo de procesos en el largo plazo.

En este caso observamos la presencia de cuatro procesos definidos, que en algunos momentos se desarrollan simultáneamente. Un primer proceso (cronológicamente inicial) tiene una dimensión regional y está marcado por la implementación del Fondo Fideicomiso (denominado posteriormente Fondo Social Las Bambas o FOSBAM); surgen tensiones entre el Gobierno Regional, los Gobiernos Locales y las organizaciones sociales comunales con el Gobierno Nacional (Proinversión) por la puesta en marcha de la concesión, y luego por el aseguramiento de un fondo que realmente beneficie a las comunidades y a la región. Este proceso se desarrolló aun antes de que la empresa Xstrata Copper hubiera obtenido la concesión del Proyecto Las Bambas.

El segundo proceso importante está relacionado con la negociación de la empresa Xstrata con la comunidad de Fuerabamba para el reasentamiento de esta debido a que la construcción de la mina implicaría el uso del total del territorio de dicha comunidad.

Un tercer proceso involucra a las comunidades de la zona de influencia directa del proyecto y su relación con la empresa, generalmente marcada por la necesidad de beneficios concretos, empleo, proyectos productivos y la mejora de una dinámica de relaciones en la que se perciben incumplimientos y la existencia de un importante nivel de desconfianza.

Finalmente, se observa como cuarto proceso la puesta en marcha del estudio de impacto ambiental (EIA) del proyecto, con las actividades propias de este proceso establecidas normativamente y las dinámicas que generaron al interior de las comunidades y en el relacionamiento diferenciado y conjunto entre ellas, la empresa y las autoridades del Gobierno Central.

Como desarrollaremos en este capítulo, si bien se dieron encuentros entre los actores involucrados y se generaron algunos espacios (básicamente formales y coyunturales) para tratar los distintos temas y puntos de tensión entre ellos, este relacionamiento no se ha visto caracterizado por los patrones propios de un proceso de diálogo tal como lo entendemos en nuestro marco conceptual. Un síntoma de ello es el fluctuante y a veces notoriamente creciente incremento de los niveles de desconfianza de las comunidades hacia la empresa y las autoridades, así como en las mismas comunidades entre sí, acompañado de situaciones o episodios de crisis recurrentes, finalmente gestionados pero no necesariamente tratados desde sus causas raíz.

Por otro lado, los procesos identificados tienen una dinámica y un desarrollo propio; sin embargo, son procesos interrelacionados y que se afectan el uno al otro, por lo cual el análisis de alguno de ellos implicará siempre considerar a los demás o a alguno en particular con el que se identifique mayor relación e interdependencia.

2. El contexto y escenarios

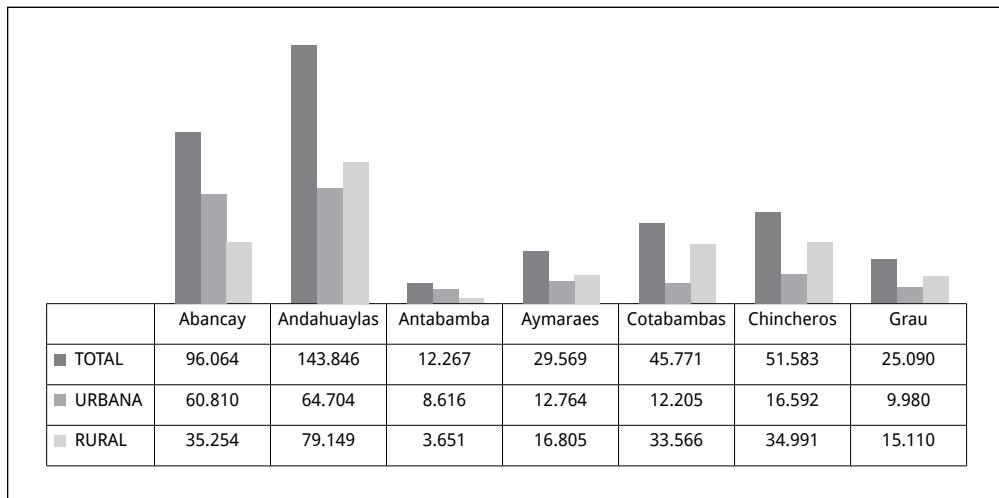
2.1. Macroestructura: condicionantes del contexto socioeconómico, institucional, histórico y ambiental

El proyecto minero Las Bambas está situado en la región Apurímac, abarca el área correspondiente a las provincias de Grau y Cotabambas (para la zona del proyecto minero), y en la Región Cusco abarca un área correspondiente a las provincias de Chumbivilcas y Espinar (para la zona del mineroducto). Según la información que proporciona el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), se considera a esta región una de las que cuenta con mayores índices de pobreza en el país.

De acuerdo con la información presentada, como se puede observar en el Gráfico 1, los niveles de pobreza en la región Apurímac son muy altos. Solo en las provincias de Cotabambas y Grau, el promedio de habitantes en situación de pobreza extrema es del 61,5%; mientras que el 21,95% se encuentra en situación de pobreza no extrema, es decir, que el promedio de población pobre de estas provincias es del 83%.

En cuanto al área de construcción del futuro mineroducto, que llega a la provincia de Espinar (Cusco), el índice de pobreza es menor que en las

Gráfico 1: Población de Apurímac por provincia



Fuente: INEI. Censo de población y vivienda 2007.

provincias señaladas en el párrafo precedente, sin que esto signifique que el porcentaje de habitantes en situación de pobreza no sea considerable (64,4%).

Respecto al Índice de Desarrollo Humano (IDH), en el Plan de Desarrollo General Concertado de Apurímac al 2021 (2010) se indica que la región ocupa el puesto 23 a nivel nacional, lo que significa que la mayoría de la población vive en un nivel de pobreza caracterizada por bajos niveles de consumo (desnutrición crónica infantil), elevado déficit de infraestructura social, incapacidad de integración al desarrollo económico social y niveles de ingreso insuficientes.

Cuadro 1: Índice de Desarrollo Humano por provincias, región Apurímac 2007

Provincia	Población	IDH	Esperanza de vida al nacer (años)	Alfabetismo (%)	Escolaridad (%)	Logro educativo (%)	Ingreso familiar per cápita S/. x mes
Abancay	96.064	0,6025	73,4	86,5	90,2	87,7	288,60
Andahuaylas	143.846	0,5659	73,2	77,5	89,7	81,6	199,00
Antabamba	12.267	0,5245	66,8	78,5	88,9	81,9	152,40
Aymaraes	29.569	0,5446	70,4	76,9	89,4	81,1	170,50
Cotabambas	45.771	0,5216	71,3	66,8	88,5	74,1	143,30
Chincheros	51.583	0,5453	70,7	76,1	91,1	81,1	166,70
Grau	25.090	0,5354	69,6	75,3	91,3	80,6	150,50

Fuente: PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano 2007.

El conflicto armado interno de los años ochenta y noventa ha tenido un importante impacto en el desenvolvimiento y desarrollo de estas localidades. Según el Censo por la Paz publicado por el MIMDES en el 2006, 1823 personas perdieron la vida en la región Apurímac debido a la violencia política; el número de desaparecidos fue de 833 personas; y el número de desplazados fue de 12.568 personas. Respecto a las autoridades, fueron 155 las que perdieron la vida, 93 las desaparecidas y 1172 las desplazadas. Según el mismo censo, el número de organizaciones sociales afectadas por la violencia y que dejaron de operar llegó a 30.

La presencia de Sendero Luminoso, la acción de las fuerzas militares y el surgimiento de conflictos internos han debilitado los espacios democráticos locales a la vez que incrementaron el gradual retiro y posterior ausencia del Estado. Todo esto permitió que dicho grupo subversivo fortalezca su presencia en la zona y que se debilitara aún más la institucionalidad local, lo cual permitía que Sendero lograra su objetivo de convertir a las provincias de Cotabambas, Grau, Antabamba y Aymaraes en un espacio de reclutamiento y preparación de cuadros políticos y militares.¹

Estos factores han contribuido a un importante nivel de migración y al mayor debilitamiento de la institucionalidad estatal y de la presencia organizada de la sociedad civil. Es en la última década que nuevamente se observa un incremento de comunidades campesinas organizadas, así como la presencia de federaciones agrarias y campesinas, y una mayor presencia institucional de los Gobiernos Provinciales y Locales, quizá impulsada por la presencia de las concesiones mineras que permiten darle un nuevo dinamismo económico y social a la zona.²

2.2. Microestructura: condicionantes de los escenarios relationales

La presencia de la actividad minera en esta zona no es reciente. Se encuentran referencias de explotación desde 1562, cuando los españoles descubrieron e instalaron la mina de Cochasayhuas, ubicada en la provincia de Cotabambas. Asimismo, se extendió la actividad en otras zonas de la región, entre ellas la provincia de Grau. Esta antigua mina de Cochasayhuas siguió activa en distintos momentos a lo largo de estos siglos. En algunas

1 Cf. CONTRERAS, Eduardo. «La violencia política en Apurímac. Su impacto social y económico». *Trabajos del Colegio Andino*, n.º 4. Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas, 1991.

2 Cf. CUADROS, J. y otros. *Mapeo de la situación social e institucional del proyecto Las Bambas*. Lima: CooperAcción, 2005. Cf. DEL VALLE, P. *Aprendiendo derechos. Sistematización del proyecto «Facilitación de aprendizaje en derechos en Chumbivilcas y Cotabambas»*. Lima: Adeas Qullana-Oxfam GB, 2005.

ocasiones fue explotada por empresas mineras; y, en muchas otras, por mineros artesanales locales, lo que hace que se haya desarrollado una fuerte identidad de las comunidades locales con el desarrollo de este tipo de actividad.

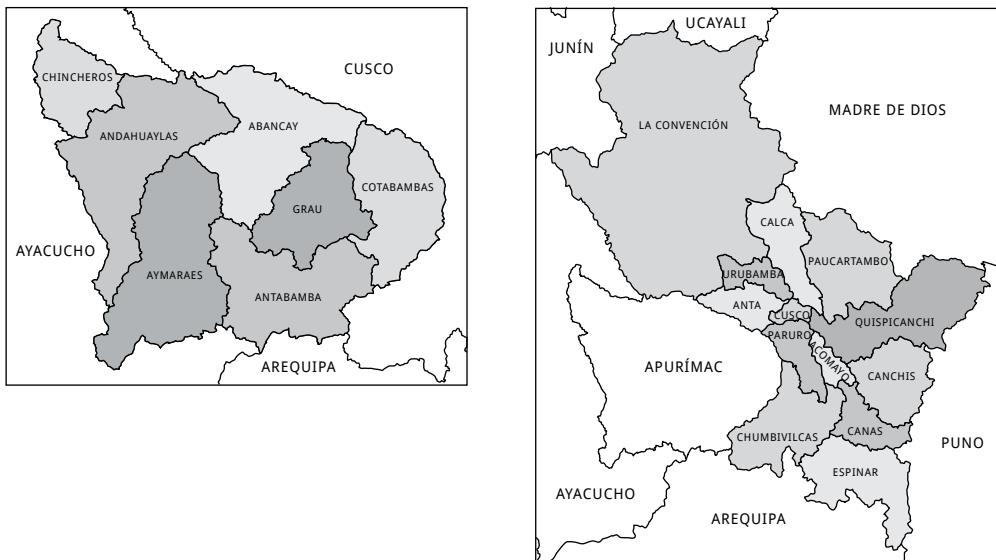
En la época republicana, la mina Cochasayhuas fue explotada por distintas empresas como la Compañía Explotadora Apurímac y la Compañía Explotadora Cotabambas, entre otras. Por otro lado, la empresa Ferrobamba Limited se instaló en los primeros años del siglo XX en los yacimientos que hoy conocemos como Chalcobamba, Ferrobamba, Sulfobamba, Charcas y Azulccacca (pertenecientes al actual Proyecto Las Bambas). Tiempo después, en los primeros años de la década de los cuarenta, las concesiones que contienen todos estos yacimientos son adquiridas por la empresa Cerro de Pasco Mining Company, la cual prosiguió con los estudios geológicos en la zona hasta el Gobierno del general Juan Velasco Alvarado, momento en el cual la posesión de los yacimientos la asume el Estado, y su administración se le encarga a la empresa estatal Minero Perú. En la década de los noventa se inicia el proceso legal de saneamiento y puesta en valor de los prospectos mineros de la zona, y se promueve así su privatización y venta.

En agosto de 2003, Proinversión inició un proceso de diálogo y consulta con las autoridades regionales, provinciales, distritales y los representantes de las comunidades campesinas ubicadas en el área del proyecto con el fin de obtener la licencia social requerida para la promoción del proyecto minero Las Bambas, ubicado en las provincias de Cotabambas y Grau, en el departamento de Apurímac. En este proyecto se encuentra una de las más importantes reservas mineras del Perú; en ella existen grandes yacimientos de cobre, oro, plata y hierro. En el 2004, se inicia el proceso de licitación de la concesión del Proyecto Las Bambas; en agosto de ese año, se declara a la empresa Xstrata Copper³ la ganadora de la opción de compra del Proyecto; y, en marzo de 2005, la empresa inició los trabajos de exploración. Al inicio de la exploración se proyectó que esta fase duraría hasta el 2011 (que fue el año en el que finalmente se aprobó el EIA).

3 Xstrata PLC es un grupo minero diversificado de nivel mundial que tiene su casa matriz en Zug, Suiza, y ocupa una importante posición en los mercados internacionales de cobre, carbón metalúrgico, carbón térmico, ferrocromo, níquel, vanadio y zinc. También tiene presencia en los mercados de oro, cobalto, plomo y plata. El Grupo Xstrata PLC cuenta con operaciones y proyectos en veinte países. Así, Xstrata Copper es una unidad de negocio del Grupo con sede en Brisbane (Australia), es el cuarto productor mundial de cobre y es una de las principales empresas productoras de cobre fundido y refinado. A la fecha de edición del presente texto Xstrata se ha fusionada con la transnacional Glencore formando la corporación Glencore Xstrata PLC de capitales anglo-suizos.

2.3. Macroprocesos: escenarios, actores y dinámicas relacionales

Figura 1: Mapas de las regiones Apurímac y Cusco



Fuentes: DIRECCIÓN NACIONAL DE TÉCNICAS DE DEMARCACIÓN TERRITORIAL-PCM (mapa de Apurímac) y PORTAL SICUANI NOTICIAS (mapa de Cusco).

Los escenarios están marcados en gran medida por las zonas de influencia del Proyecto Las Bambas, por lo cual es importante identificarlas. A continuación presentamos las provincias y distritos involucrados tomando en consideración las dos áreas de influencia directa que tiene el Proyecto.

Cuadro 2: Área Las Bambas (o Área Mina)

REGIÓN	PROVINCIA	DISTRITO	COMUNIDAD
Apurímac	Cotabambas	Challhuahuacho	Fuerabamba
			Quehuira
			Manuel Seoane Corrales
			Chicnahui
			Chuicuni
			Carmen Alto de Challhuahuacho
		Coyllurqui	Huancuire
			Pumamarca
	Grau	Tambobamba	Choquecca
		Progreso	Cconccacca

Fuente: GRADE. Línea de Base Social y Económica del área de influencia del Proyecto Las Bambas, octubre de 2009 y marzo de 2010.⁴

4 Se contó con Manuel Glave como investigador responsable.

Cuadro 3: Área del Mineroducto

REGIÓN	PROVINCIA	DISTRITO
Apurímac	Cotabambas	Challhuahuacho
		Haquira
		Tambobamba (capital)
Cusco	Chumbivilcas	Velille
		Chamaca
		Livitaca
		Colquemarca
		Santo Tomás (capital)
	Espinar	Coporaque
		Espinar (capital)

Fuente: GRADE. Línea de Base Social y Económica del área de influencia del Proyecto Las Bambas, octubre de 2009 y marzo de 2010.⁵

En el Resumen Ejecutivo del EIA (2011), la empresa identifica un tercer entorno de influencia que es la llamada Área Tintaya, zona donde estarán ubicadas las plantas de molibdeno y filtro, y se encuentra dentro del área de influencia directa del Proyecto Antapaccay (también concesionado a la empresa Xstrata), y que no cuenta con presencia de comunidades en sus alrededores.⁶

En este caso, y sobre la base del análisis del contexto realizado, podemos identificar los siguientes escenarios de relacionamiento generados por el proyecto Las Bambas:

Área de influencia directa:

- Área de influencia directa de mina⁷
- Área de influencia directa alrededor del mineroducto⁸

Nivel distrital:

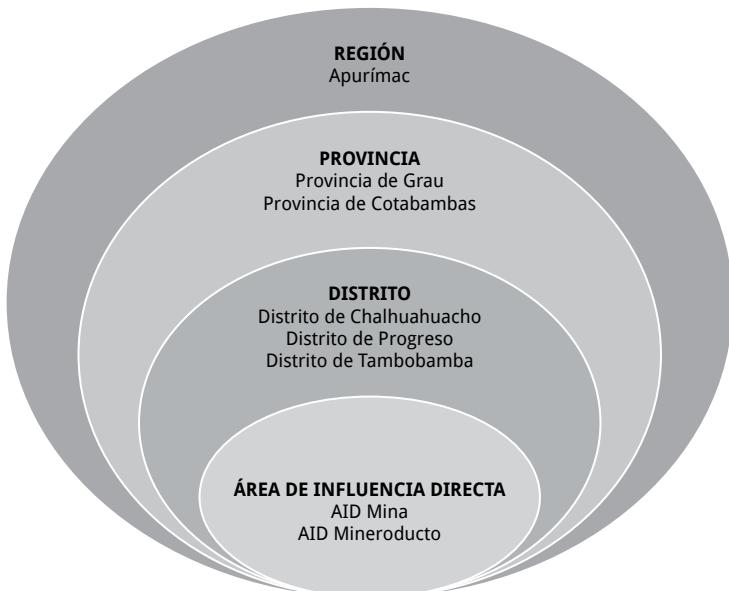
- Distritos de Chalhuahuacho, Tambobamba y Coyllurqui (Provincia de Cotabambas)
- Distrito de Progreso (Provincia de Grau)

5 Se contó con Manuel Glave como investigador responsable.

6 Los detalles de esta zona, de los impactos potenciales y medidas de remediación se encuentran desarrollados en el EIA de dicho proyecto.

7 Conformada por las comunidades de Huancuire, Pamputa, Cconcacca, Carmen Alto de Challhuahuacho, Manuel Seoane Corrales, Quehuira, Chuicuini, Chicñahui, Choquecca, Pumamarca, Huanacopampa, Ccasa, Allahua, Ccahuarpirhua, Chumille, Huayullo, Arcospampa Congota y Sasahuilca.

8 Conformada por las comunidades de Ahuichanta-Huisuray, Anansaya Ccollana, Ccayao, Ccocha, Ccollana, Charamuray, Chilla, Choquere, Huaccoto, Huacoto Paycama, Huarca, Huaylla Huaylla, Lacaya, Sepillata, Tacrara, Tincurca, Tuntuma, Urisanya y Urubamba.

Gráfico 2: Escenarios de relacionamiento

Fuente: Elaboración propia.

Nivel provincial:

- Provincia de Cotabambas
- Provincia de Grau

Nivel regional: Región Apurímac

Se observa, a partir de las dinámicas de relacionamiento del entorno y desde las propias percepciones de las partes, que los actores centrales en estas dinámicas locales son las comunidades de la zona de influencia directa (en este caso, la llamada «zona mina») y sus autoridades (Junta Directiva), así como sus interlocutores. Por otro lado, se encuentra la empresa Xstrata Copper (Relaciones Comunitarias, Medio Ambiente, Seguridad), y sus contratistas (Geotec, Sodhexo, Main Power y Orus, entre otros). Desde el Estado, están presentes las autoridades distritales, las autoridades provinciales, y la Dirección Regional de Minería de Apurímac (como ente regulador). También hay organizaciones como la Federación Campesina de Cotabambas y organizaciones no gubernamentales (ONG) como CooperAcción, OXFAM America, el Centro Andino de Educación y Promoción «José María Arguedas» (CADEP) y Caritas Chuquibambilla, entre otros.

Como parte de la dinámica relacional, se observa que las comunidades no tienen siempre representada la participación de todos estos actores. En el relacionamiento local, desde la perspectiva comunal, es la empresa el actor con el que interactúan y deben llegar a acuerdos para satisfacer necesidades, generar oportunidades

de desarrollo local y evitar daños ambientales y sociales. En esta interacción, los profesores de la localidad y los exdirigentes ejercen un nivel de influencia importante en apoyo a las dirigencias vigentes (y en ocasiones como oposición o fiscalización de su gestión). El Estado aún se percibe como ausente, y la presencia de autoridades locales, provinciales y regionales se percibe como ocasional, generalmente asociada a períodos electorales o a situaciones en las cuales deben realizarse reuniones con la empresa o reclamos debido a su presencia o trabajo en la zona. Respecto al rol de las ONG, algunas son vistas tanto por pobladores de las comunidades como por funcionarios de la empresa como organizaciones que apoyan al desarrollo local, y otras, como organizaciones «antimineras» que no promueven el desarrollo y, por lo tanto, «desinforman» y «asustan» a la población sobre el impacto de la actividad minera. Respecto a actores como las federaciones campesinas, existen actitudes ambivalentes desde las comunidades, pues por un lado estas organizaciones se perciben como un apoyo ante eventuales abusos de la empresa o autoridades locales; y, por otro, existe desconfianza de sus dirigentes a tal punto que pueden ser vistos como «oportunistas» que buscan protagonismo político y no satisfacer «los verdaderos intereses del pueblo».

A lo largo del proceso de relacionamiento de la comunidad con la empresa, esta se ha percibido como el gran proveedor de recursos, especialmente respecto a la generación de oportunidades laborales y la provisión de servicios públicos (como infraestructura en educación y salud, agua y saneamiento). La implementación del Fondo Social Las Bambas o FOSBAM (inicialmente llamado Fondo Fideicomiso) fue un tema que causó tensión entre comunidades, autoridades locales, provinciales y regionales y el Gobierno Central debido a que se le percibía como ineficiente y a que el dinero que administraba realmente no se visibilizaba en obras de interés para la mayoría. En los primeros años del proyecto (incluso desde antes de dar la concesión a Xstrata Copper y hasta avanzada ya la fase de exploración del proyecto), la administración de este fondo, la priorización de necesidades y proyectos, y la efectiva participación de las autoridades y las comunidades en dichas decisiones fueron puntos de tensión importantes que se expresaron en movilizaciones y distintos episodios de crisis. Desde que el FOSBAM fuera creado formalmente en los primeros meses del 2009 y cambiadas su configuración y personería jurídica (ahora es una asociación civil), se ha logrado canalizar mejor la inquietud de las comunidades en torno a la implementación de proyectos que realmente cubran sus principales necesidades, sin estar libre de episodios donde se realizan quejas respecto de algunas prioridades identificadas y proyectos en marcha.

Por otro lado, las expectativas en cuanto a la obtención de puestos de trabajo en las comunidades de la zona de influencia directa de la mina han sido muy elevadas desde el inicio de la presencia de la empresa en la zona, incrementándose con el tiempo y en la medida que este beneficio se ha ido

efectivizando en las diferentes comunidades. Este tema ha producido también algunas disputas entre algunas comunidades por dicho beneficio, quienes han manifestado que algunos reciben más cupos de trabajo que otros, lo que provoca un sentimiento de marginación en algunas comunidades, como ha sido reportado por algunos comuneros de las comunidades de Pamputa y Huancuire.⁹

Asimismo, se observa la presencia de actividad minera artesanal que, si bien actúa en espacios distintos a los de la actividad minera de Xstrata, genera expectativas en los comuneros. Es una fuente laboral alternativa importante y puede convertirse (en algunos casos) en un punto de tensión y tema que negociar con la empresa, especialmente ante reclamos específicos (mayor número de cupos de trabajo, proyectos productivos, etcétera).

Este contexto ha llevado a pensar a las comunidades que la empresa es el actor encargado de promover el desarrollo local y que esto se perciba como «una obligación» de Xstrata, pues se entiende que debe apoyar a la zona de cuyos recursos naturales se va a beneficiar. Esto además estuvo reforzado por la percepción ya descrita de la ineficiencia del Fondo Fideicomiso (hoy FOSBAM), y de que los proyectos que se financiaban eran producto del apoyo dirigido solo a algunos líderes locales que tienen «buenas relaciones» con los Gobiernos Locales y con la empresa. Sin embargo, esto no anuló la percepción de riesgo del impacto de la actividad de la empresa sobre el medio ambiente, por lo que las exigencias de beneficios y proyectos estuvieron siempre de la mano con manifestaciones de riesgo de contaminación y la exigencia de medidas de control.

Todas estas percepciones de las comunidades conviven con las percepciones que se generan desde la empresa y sus contratistas, las cuales manifiestan un reconocimiento de la «ausencia» del Estado y un incremento de las expectativas de beneficio económico en las poblaciones por la sola presencia de la empresa, la cual a veces es reforzada al entregar beneficios inmediatos (empleo, proyectos) a las comunidades. Esto a su vez genera el reto de crear opciones de apoyo sin el refuerzo de una visión paternalista que (según algunos profesionales y trabajadores de la empresa y sus contratistas¹⁰) podría ya estarse produciendo y debería evitarse. Desde el interior de la empresa, se entiende que es el área de Relaciones Comunitarias la encargada del contacto directo con las comunidades, y a su vez la llamada a manejar los problemas, tensiones y conflictos que puedan surgir en este relacionamiento. Esta oficina está conformada por un equipo multidisciplinario, varios de ellos quechuahablantes, que establecen el contacto con las autoridades y la población

⁹ Testimonios recogidos en las entrevistas realizadas por el equipo de ProDiálogo a actores de la zona de influencia directa del Proyecto Las Bambas entre abril y mayo de 2009.

¹⁰ Testimonios recogidos en las entrevistas realizadas por el equipo de ProDiálogo a actores de la zona de influencia directa del Proyecto Las Bambas entre abril y mayo de 2009.

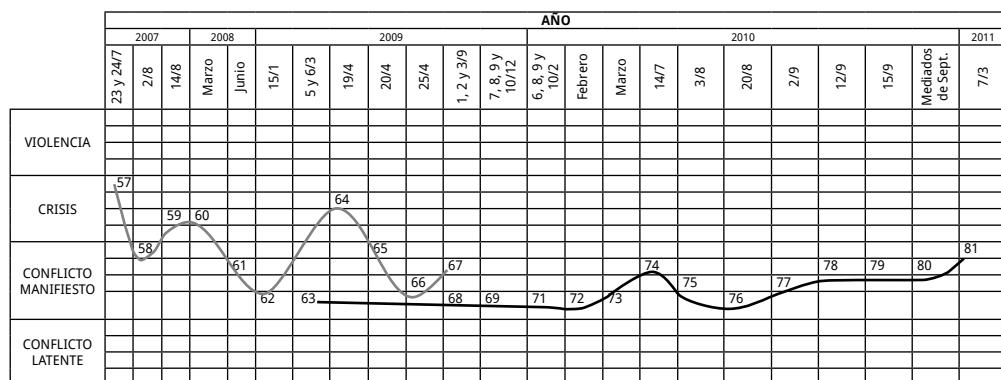
en su conjunto. El equipo de campo reporta al gerente del área, quien es el encargado de tomar las decisiones basándose en los lineamientos generales de la empresa que provienen de la Gerencia General, a la cual reporta.

3. La situación conflictiva

Durante toda la historia de relacionamiento entre las partes involucradas directamente, se han suscitado eventos conflictivos a través de los cuales se evidencian una serie de características que ayudan a comprender su dinámica.

A continuación se muestra el Gráfico 3 con los principales eventos comprendidos en el período de la realización del EIA, proceso elegido para el análisis en el presente estudio. Sin embargo, como proceso no debe dejar de considerarse la historia relacional previa entre comunidades y empresa, y el conjunto de temas o asuntos conflictivos que marcan la dinámica relacional entre ambos actores y que se manifiestan y atienden en simultáneo al proceso del EIA.¹¹

Gráfico 3: Línea de tiempo de episodios en el contexto de Las Bambas



Línea negra: episodios vinculados al proceso del EIA.

Línea gris: episodios vinculados a la gestión del Fondo Social Las Bambas.

Fuente: Elaboración propia.

3.1. Microproceso: desarrollo del proceso de implementación del estudio de impacto ambiental del Proyecto Las Bambas

Las dinámicas de relacionamiento descritas entre Xstrata Copper y las comunidades de la zona de influencia del Proyecto Las Bambas generaron puntos de tensión enmarcados en el contexto de la realización del EIA, entre el primer trimestre del 2009 y el primer trimestre del 2011. Si bien hubo otros

¹¹ Los hechos relativos a estos asuntos se encuentran también incluidos en el Anexo de este documento.

asuntos que propiciaron situaciones conflictivas distintas, en este documento analizaremos el proceso del EIA en particular. Sin embargo, antes de detallar los pormenores de dicho proceso, presentaremos brevemente los antecedentes relationales y contextuales de los intercambios entre la empresa y las comunidades, los cuales son el marco de fondo de las dinámicas desarrolladas en el proceso del EIA.

Como se señaló, a fines de agosto de 2004, Xstrata Copper se adjudica el contrato de opción de compra del proyecto Las Bambas por un monto de 45,5 millones de dólares, y destina el 50% de dicho monto a un fondo fideicomiso para la implementación de proyectos orientados al desarrollo de las localidades de la zona de influencia. Desde el inicio, la población manifestó su deseo y necesidad de mayor información acerca del proyecto, así como del destino y operativización del fideicomiso que estaba administrado por Proinversión. Hubo movilizaciones y manifestaciones¹² a fines de ese año en las que se exigía que el beneficio del 100% del fondo fideicomiso recayera en la región, y que esta tuviera el control efectivo de este. Todo esto marcó una atmósfera de tensión sobre el proyecto a pesar de que los reclamos iban dirigidos al Gobierno Central. Los episodios de crisis expresados en manifestaciones, tomas de carreteras y bloqueo del ingreso al campamento de Xstrata en el entorno del Proyecto Las Bambas se fueron presentando en varias ocasiones entre el 2005 y el 2009, siendo expresión de demandas a nivel provincial y distrital, y también con manifestaciones desde organizaciones de base.

En el 2008, el clima de confrontación se hizo evidente a pesar de los avances en la actividad de exploración. Las conversaciones entre la empresa y la comunidad de Fuerabamba sobre su posible reasentamiento llegan a un punto de tensión cuando se toma la ruta de acceso al campamento, como rechazo a la propuesta de la empresa en cuanto al posible lugar de reubicación. Tras conversaciones directas entre dirigentes de las comunidades y la empresa, se levanta la protesta; y las conversaciones en torno al reasentamiento siguen su curso, aunque en forma hermética.

En los meses previos al desarrollo de los talleres participativos por el EIA (inicios del 2009), se estaba cerrando la negociación entre la empresa Xstrata y la comunidad de Fuerabamba en torno al reasentamiento de esta, en términos y condiciones que se mantuvieron en reserva, generando preocupación y desconfianza en las demás comunidades del área mina, en tanto percibían un favoritismo de la empresa por Fuerabamba y la posibilidad de que estas tomen acuerdos que afecten sus intereses.

12 Las principales manifestaciones registradas durante ese periodo fueron las ocurridas los días 25 y 30 de agosto, y 3 y 12 de septiembre de 2004 (véanse los Anexos con la lista de hechos importantes del Caso Las Bambas)

En los primeros meses de ese año, se realizaron esfuerzos desde autoridades de algunas comunidades (como Pamputa y Huancuire) por conformar una asociación¹³ que congregue a las comunidades del área de influencia directa de mina, de tal manera que les permita articular sus intereses y desarrollar una estrategia común en las negociaciones con la empresa Xstrata respecto a los diferentes temas o asuntos de su interés, siendo los más sensibles los siguientes: la implementación de proyectos productivos, el desarrollo de medidas de cuidado y la mejora del medio ambiente, las oportunidades laborales, los contratos para proveedores locales, el cumplimiento de acuerdos previos, entre otros. Sin embargo, no todas las comunidades compartieron este interés, y la iniciativa se vio frustrada; se incrementaron los niveles de desconfianza entre las propias autoridades de las diferentes comunidades, y se dio un sentimiento de vulnerabilidad ante la empresa. Había la percepción de que en esas condiciones era más difícil llegar a acuerdos equitativos y realmente satisfactorios para la población.

El Cuadro 4 resume los impactos producidos por este proceso. Los impactos están organizados en función de las cuatro dimensiones de transformación.

Cuadro 4: Impactos sobre cada dimensión de cambio

DIMENSIONES	IMPACTOS
Personal	<ul style="list-style-type: none"> - Altos niveles de incertidumbre, preocupación y estrés en los diversos actores. - Percepción/vivencia de falta de bienestar personal (afectándose la calidad de vida). - Orientación hacia la búsqueda de resultados y beneficios de corto plazo. - Tendencia a la generación de percepciones desde la generalización y la victimización.
Relacional	<ul style="list-style-type: none"> - Relaciones asimétricas entre los actores. - Predominio de una dinámica de confrontación. - Patrones de comunicación disfuncional. - Predominio de una dinámica de comunicación bilateral empresa – comunidades. - Ausencia de espacios multiactoriales permanentes. - Ausencia de espacios sostenidos de articulación y encuentro entre comunidades (tanto en área mina como área mineroducto). - Elevados niveles de desconfianza entre los actores.
Cultural	<ul style="list-style-type: none"> - Patrones confrontacionales de relacionamiento. - Cosmovisiones distintas de la empresa y las comunidades en torno al desarrollo local. - Visiones —y prioridades— distintas respecto al desarrollo entre las comunidades. - Uso de las asambleas como espacios tradicionales de encuentro, coordinación y negociación.
Estructural	<ul style="list-style-type: none"> - Percepción de ausencia del Estado en cuanto al ejercicio de sus funciones orientadas al desarrollo local. - Presencia percibida de la empresa como gran proveedora de beneficios y bienes para la satisfacción de necesidades básicas. - Comunidades con problemas de liderazgo, de representatividad y de comunicación interna.

Fuente: Elaboración propia.

13 Testimonios recogidos en las entrevistas realizadas por el equipo de ProDiálogo a actores de la zona de influencia directa del Proyecto Las Bambas entre abril y mayo de 2009.

Es así que se inician las acciones orientadas a la implementación del EIA en un clima de desconfianza de algunas autoridades y con la percepción de que aún no estaban preparados para iniciar este proceso. Sin embargo, otras comunidades manifestaron su disposición de iniciar este proceso, con niveles de desconfianza presentes pero con disposición para escuchar y con la expectativa de que la empresa realmente pueda brindar información clara sobre el proyecto y el estudio, y que de manera transparente y técnica se identifiquen los verdaderos riesgos que pudiera tener la implementación del Proyecto Las Bambas.

3.2. La negociación: el abordaje del proceso

De acuerdo con la normativa nacional,¹⁴ la empresa Xstrata pone en marcha el EIA del Proyecto Las Bambas con la finalidad de identificar los posibles impactos ambientales y sociales de la implementación del proyecto en las localidades que conforman su área de influencia. Esta labor es encargada a Golder Associates Perú S. A, organización que trabaja con empresas del sector minero, energético, de hidrocarburos y transporte brindando servicios de ingeniería de terrenos, gestión de recursos naturales, evaluación de impacto social y ambiental, entre otros.

Antes de la ejecución de las actividades de participación ciudadana como parte del proceso del EIA, se realizó la convocatoria mediante afiches y spots radiales para difundir las actividades (talleres participativos) tanto en el área mina como en el área mineroducto para promover la asistencia de los ciudadanos. Asimismo, se establecieron oficinas informativas en las localidades de Tambobamba, Challhuahuacho y en el campamento de Xstrata, ubicado en Ferrobamba.

Los talleres empezaron a efectuarse en el 2009 y, de acuerdo con lo estipulado en las normas nacionales, tuvieron como propósito informar a la población de las áreas de influencia acerca de su naturaleza, aspectos normativos ambientales, así como las etapas, características, avances y resultados del EIA. Para ello, se realizaron dos rondas de talleres participativos:

- Primera ronda en el Área Las Bambas: 5 y 6 de marzo de 2009 en Challhuahuacho y Huancuire.
- Segunda ronda en el Área Las Bambas: 1, 2 y 3 de septiembre de 2009 en el distrito de Challhuahuacho y las comunidades de Fuerabamba y Huancuire.

14 Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica, Decreto Supremo 016-93-EM y Decreto Supremo 059-93-EM, Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero, Resolución Ministerial 028-2008-EM, Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

- Primera ronda en el Área del Mineroducto: 7, 8, 9 y 10 de diciembre de 2009 en los distritos de Colquemarca, Velille, Coporaque y Haquira, respectivamente.
- Segunda ronda en el Área del Mineroducto: 6, 8, 9 y 10 de febrero de 2010 en los distritos de Haquira, Colquemarca, Velille y Coporaque, respectivamente.

La Dirección Regional de Energía y Minas de Cusco (DREM Cusco) fue la entidad que programó y dirigió los talleres en los distritos de Colquemarca, Velille y Coporaque; mientras que la DREM Apurímac estuvo a cargo de los talleres en los distritos de Haquira y Challhuahuacho.

Las presentaciones se realizaron en idioma castellano y —en algunos casos— también en idioma quechua. Se contó en toda ocasión con traductores que pudieran transmitir las inquietudes de la población y las respuestas a estas.

De la información acopiada en todos los talleres participativos, se identificaron, según se muestra en el Cuadro 5, las preocupaciones por parte de las autoridades, organizaciones sociales y población en general.¹⁵

Como parte de este proceso de Participación Ciudadana, a mediados de julio de 2010, se realizó la Audiencia Pública para la presentación del EIA en el distrito de Challhuahuacho, evento al cual acudieron más de 4500 personas en representación de todas las comunidades ubicadas en la zona de influencia del proyecto, autoridades municipales, regidores, y representantes de las DREM de Apurímac y Cusco. Según refieren los asistentes representantes de los diferentes actores, la actividad se realizó sin mayores contratiempos, con un intercambio de ideas abierto donde las autoridades plantearon las inquietudes de las comunidades y manifestaron satisfacción ante algunas respuestas y también ante algunas dudas de corte más técnico que a su entender no han podido ser del todo desarrolladas en la audiencia.

Desde la perspectiva de la empresa y de algunos actores del Estado, las actividades se desarrollaron positivamente, con una masiva participación de la población y con la oportunidad de recibir las preocupaciones y consultas que llegaron a ser absueltas, además de poner a disposición de las comunidades y autoridades los documentos con la información impartida. Desde la perspectiva de algunas autoridades comunales y locales, si bien la información fue brindada y se absolvieron consultas, la información fue muy técnica y no llegaron a disipar realmente las preocupaciones de muchos pobladores.¹⁶ Por otro lado, organizaciones de sociedad civil (como CooperAcción) manifestaron

15 Cf. Resumen Ejecutivo del EIA del Proyecto Las Bambas (2011).

16 Testimonios recogidos en las entrevistas realizadas por el equipo de ProDiálogo a actores de la zona de influencia directa del Proyecto Las Bambas entre abril y mayo de 2009.

Cuadro 5: Preocupaciones identificadas en los talleres como parte del proceso del EIA

Preocupaciones sobre temas ambientales	Preocupaciones sobre temas sociales
Impacto ambiental: efectos y magnitud de los impactos ambientales percibidos en el presente y los que podrían ocurrir en el futuro en el suelo, el aire, el agua y los recursos de flora y fauna, así como las consecuencias que estos efectos producirían sobre la calidad de vida, la economía y el bienestar social.	Aspectos socioeconómicos: afectación de los terrenos privados por la construcción de la carretera de acceso y de servicio del mineroducto o por los impactos ambientales deducibles del Proyecto.
Agua superficial y subterránea: medidas de manejo para la cantidad y calidad del agua. Línea base: en relación con la metodología empleada así como la demanda o consulta sobre algunos resultados obtenidos, en su mayoría, en cuanto a las condiciones hidrobiológicas y la calidad y cantidad de las fuentes de aguas existentes.	Responsabilidad social: en relación con los beneficios que se obtendrán durante la operación del Proyecto, programas de desarrollo por implementar (productivos, de salud, de infraestructura, etcétera), montos de inversión destinados a los distritos de influencia, las comunidades beneficiadas y la duración e intensidad de estos beneficios, durante las distintas etapas del Proyecto.
Plan de manejo ambiental: sobre las medidas de manejo ambiental y de prevención por implementar durante el desarrollo del Proyecto.	Empleo: la demanda de puestos de trabajo priorizando a los habitantes de la región, posibilidades de empleos directos o indirectos, número y perfil de los trabajadores requeridos por la empresa, los niveles de capacitación solicitados para la contratación y los programas que, en este sentido, está desarrollando el Proyecto; la permanencia de los puestos de trabajo durante el desarrollo del Proyecto; y los programas proyectados en relación con las posibilidades empresariales (o de trabajo indirecto) que se generarán durante la operación del Proyecto.
Descripción del Proyecto: en relación con el trazo final del acceso de servicio para el mineroducto, los aspectos técnicos, el tiempo de construcción, la ejecución del Proyecto, el tiempo de vida de la Operación Minera Las Bambas y las características de los minerales por explotar.	Compensación económica: por derecho de paso en beneficio de los pobladores debido a la construcción del mineroducto y al acceso de servicio.
	Estudio de Impacto Ambiental: duración, etapas y participación de la población para la elaboración del EIA; las consecuencias de que el EIA no sea aprobado; y el proceso de divulgación de la información contenida en el EIA.
	Participación ciudadana: respecto al concepto y las características del proceso de participación ciudadana en la elaboración del EIA y el proceso de divulgación de la información resultante.
	Demandas de apoyo social: demanda de inversión social en sus localidades con proyectos o capacitaciones destinadas a la educación, a la mejora económica y al cuidado del medio ambiente.

Fuente: Elaboración propia.

días después que el estudio mostraba algunas deficiencias y que no especificaba en detalle aspectos importantes (tales como: análisis de la calidad de los suelos respecto al contenido metálico; caracterización de zonas de reservas de agua; estudio de los impactos a nivel de cuenca; estudio del impacto del tráfico de vehículos —por vía férrea— en las zonas de construcción del mineroducto), y que hay comunidades a lo largo del trazo del mineroducto que no han sido adecuadamente informadas.¹⁷

17 Cf. <<http://servindi.org/actualidad/31385>>.

En este contexto, el 7 de marzo de 2011, la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros (DGAAM) del Ministerio de Energía y Minas aprobó el EIA del Proyecto Las Bambas.

3.3. Análisis del proceso conflictivo: desagregando en detalle los elementos del caso

A continuación, presentamos una matriz —que nos permita identificar los elementos claves del proceso descrito— basándonos en tres aspectos importantes de todo conflicto que deben analizarse: personas, problemas y proceso.¹⁸

Para este caso (véase Cuadro 6) hemos tomado en consideración para el análisis todos los elementos de la dinámica relacional entre los actores principales (comunidades y empresa), incluidos aquellos que van más allá del proceso participativo del EIA, puesto que constituyen el marco contextual en el cual se desarrolló dicho proceso y por el impacto e influencia que ejercieron en él.

Algunos elementos que resaltan como características del proceso y que se desprenden de este análisis son los siguientes:

- Existencia de importantes niveles de desconfianza y percepciones de desinformación (a pesar de los esfuerzos desplegados por brindar los datos en torno al proceso, el estudio y el proyecto en su conjunto).
- El abordaje fue básicamente normativo, sobre la base de procedimientos legalmente establecidos que desde la perspectiva de algunos actores no consideran plenamente la posibilidad de decidir sobre las preocupaciones de fondo, además de no presentar la información de manera que puedan entenderla plenamente las autoridades y la población e su conjunto.
- Los ritmos del proceso fueron impuestos normativamente, sintonizando mejor con los patrones de los actores estatales y de la empresa, y no necesariamente con los de las comunidades, cuyos representantes en su mayoría manifestaron que no contaron con el tiempo suficiente para prepararse.
- Las tensiones y episodios de crisis precedentes son elementos que se deben considerar para promover mayores niveles de acercamiento y conexión entre los actores a través del proceso, y que indican una necesidad de diálogo genuino. Hay que entender estos episodios como parte de la estrategia de las autoridades y comunidades para empoderarse ante la empresa y los actores estatales.

18 Cf. LEDERACH, J. P. y M. Chupp. *¿Conflictos y violencia? Busquemos alternativas creativas!* Bogotá: Ediciones Clara-Semilla, 1995.

MINERÍA, CONFLICTO SOCIAL Y DIÁLOGO

Cuadro 6: Matriz de análisis del proceso

Persona (Actores)	Problemas («Síntomas» y «Nudos»)	Proceso ¹ (Dinámica, etapas y estrategias de abordaje)
<p>Actores primarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Xstrata Las Bambas; - RR.CC, Gerencia HSEC, Medio Ambiente, Geología, contratistas (GEOTEC, SODEXHO, Main Power, Orus) - Comunidades del entorno directo (Área Minay Área Mineroducto); Junta Directiva, otras organizaciones de base (jóvenes, mujeres) <p>Actores secundarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Empresa: Grupo Asesor Independiente (AG), organizaciones PRIS - Comunidad: Federación Campesina, ONG (CooperAcción, OXFAM América, Centro Andino de Educación y Promoción «José María Arguedas» (CADEP), Caritas Chiquibambilla, otros) <p>Reguladores:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ministerio de Energía y Minas - Dirección Regional de Energía y Minas (Apurímac y Cusco) <p>Terceros: No se observan</p>	<p>Actitudes: desde las comunidades se notan percepciones y sentimientos de temor, desconfianza e incertidumbre, acompañado de frustración. Por momentos hay percepciones de victimización. Todo esto incrementa los niveles de desconfianza.</p> <p>Comportamientos: predominan los estilos de interacción confrontacionales tanto en la empresa como en la comunidades, con estilos de negociación posicionales que si bien pueden ser cordiales, pueden illegarse a medidas como paros o movilizaciones (en el caso de las comunidades) o la solicitud de apoyo a las fuerzas policiales (en el caso de la empresa). Existe la intención manifiesta de utilizar estrategias de mutuo beneficio y de recurrir al diálogo como mecanismo, pero la desconfianza en el otro hace que predominen las estrategias posicionales y de presión, y que sea la negociación de fuerza el mecanismo utilizado con más frecuencia.</p> <p>Asuntos conflictivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Riesgo de impactos en el medio ambiente (aire, agua, suelos) - Implementación de proyectos productivos para las comunidades - Administración y funcionamiento del Fondo Social Las Bambas (ex Fondo de Fideicomiso) - Beneficios económicos para las comunidades (especialmente en cuanto a oportunidades de empleo) - Incumplimiento de acuerdos previos - Canales de comunicación permanentes y eficaces entre las comunidades y la empresa - Reubicación de Fuerabamba - Implementación del EIA del Proyecto Las Bambas <p>Posiciones:</p> <p>Comunidad: en general hay una aceptación de la presencia de la actividad minera. Piden que se implementen en el corto plazo medidas de prevención de contaminación; los proyectos de desarrollo no deben demorarse en ponerse en marcha y deben aportar a todas las comunidades sin preferencias (se percibe que la empresa prioriza a Fuerabamba). Lo mismo con el empleo: debe beneficiar a todas las comunidades de manera igualitaria y asegurarse empleo permanente a todos los comunitarios. El FOSBAM debe ser administrado por las autoridades locales y se debe agotar el presupuesto en proyectos solo para la zona de influencia. Los acuerdos con Fuerabamba deben ser de pleno conocimiento de las autoridades de todas las comunidades. El EIA debe implementarse en forma transparente, «sin engaños» y con total objetividad.</p> <p>Empresa: promover proyectos de acuerdo a las prioridades locales de desarrollo; relacionarse con las comunidades sin aceptar presiones ni medidas de fuerza; brindar empleo a las comunidades de acuerdo con las posibilidades y la etapa actual del proyecto; las negociaciones con Fuerabamba dependen de la empresa y las autoridades de dicha comunidad. El EIA se realizará de acuerdo con la normatividad vigente.</p>	<p>Etapa inicial de difusión: brindar información básica sobre los pasos a desarrollarse como parte de las actividades de participación ciudadana en la implementación del EIA.</p> <p>Etapa de información y escucha: a través de los talleres participativos se dio explicación acerca del EIA y el proyecto, respondiendo consultas y aclarando información, a la vez que se recogieron inquietudes.</p> <p>Audiencia Pública: se presentaron los resultados del EIA y se recogieron nuevamente las inquietudes y comentarios de la población; se brindó información para abordar las consultas.</p>

Persona (Actores)	Problemas (``Síntomas'' y ``Nudos'')	Proceso ¹ (Dinámica, etapas y estrategias de abordaje)
	<p>Intereses y necesidades:</p> <p>Comunidad: preservación del medio ambiente y la salud de la población; oportunidades de mejora económica y beneficios para las familias; satisfacción de necesidades de salud y educación; desarrollo local; transparencia y respeto por parte de la empresa.</p> <p>Empresa: buenas relaciones con las comunidades; ambiente social idóneo para la puesta en marcha del proyecto minero; promover desarrollo local con una lógica de corresponsabilidad; implementar el proyecto en las mejores condiciones para la empresa.</p> <p>Factores condicionantes:</p> <p>Estructurales: percepción de ausencia del Estado en cuanto al ejercicio de sus funciones orientadas al desarrollo local, presencia de la empresa como gran proveedora de beneficios y bienes para satisfacer necesidades básicas, comunidades con problemas de liderazgo, representatividad y comunicación interna.</p> <p>Culturales: patrones confrontacionales de relacionamiento, cosmovisiones distintas de la empresa y las comunidades en torno al desarrollo local, visiones distintas respecto al desarrollo entre las mismas comunidades, uso de las asambleas como espacios tradicionales de encuentro, coordinación y negociación</p> <p>Relacionales: relaciones asimétricas entre las partes, predominio de una dinámica de confrontación, patrones de comunicación disfuncional, predominio de una dinámica de comunicación bilateral de la empresa con las comunidades, ausencia de espacios multilaterales permanentes, ausencia de espacios sostenidos de articulación y encuentro entre comunidades (tanto en área mina como en área minero producto), elevados niveles de desconfianza entre los actores.</p> <p>Personales: elevados niveles de incertidumbre entre los actores, preocupación y moderados niveles de estrés, percepción/vivencia de falta de bienestar personal, orientación hacia la búsqueda de resultados y beneficios de corto plazo, percepciones desde la generalización y la victimización.</p>	

¹ Mayor información respecto al EIA se puede encontrar en <http://intranet2.minem.gob.pe/web/archivos/dgaaam/inicio/resumen/RE_1991091.PDF>

- En tanto proceso participativo «de consulta», el objetivo no fue alcanzar acuerdos, sino transmitir información e identificar preocupaciones; estos son propósitos que no satisfacen necesariamente las expectativas de los actores locales.

4. El diálogo

4.1. Análisis sobre nivel de diálogo

Revisaremos la calidad del diálogo a lo largo del proceso analizado, entendiendo el diálogo, de acuerdo con nuestro marco conceptual, como «un proceso de genuina interacción mediante el cual las personas cambian gracias al aprendizaje adquirido por su profunda disposición a escuchar. Cada una de ellas se esfuerza por incluir las inquietudes de los otros en su propia perspectiva, aun cuando el desacuerdo persista. Ninguno de los participantes renuncia a su identidad, pero cada uno reconoce suficientemente la validez de las reivindicaciones humanas de los demás, y en consecuencia actúa en forma diferente hacia los otros».¹⁹ Para que el diálogo promueva dinámicas de relacionamiento no violentas y constructivas orientadas al desarrollo humano, tiene que reunir cuatro características esenciales: ser sostenido, genuino, multiactor e intercultural.

Como proceso, observamos la ausencia del diálogo en tanto estuvieron presentes las siguientes manifestaciones:

- Si bien los canales de expresión estuvieron abiertos, no todos los participantes (especialmente de las comunidades) expresaron sus inquietudes, preocupaciones, intereses y necesidades.
- Se escuchaban los puntos de vista pero no se generaron niveles de intercambio que promovieran el mutuo conocimiento y la aclaración de dudas y malos entendidos en el corto plazo.
- No se generaron los niveles de confianza mínimos e indispensables para propiciar el intercambio abierto y genuino de información y opiniones.
- Poca preparación de los actores locales para enfrentar el proceso.
- Si bien los mecanismos para el intercambio de información estuvieron presentes, este no contempló el aseguramiento del entendimiento efectivo de los contenidos y mensajes por parte de las comunidades.
- Predominó una percepción distinta entre comunidades y empresa respecto a los tiempos y duración del proceso.

¹⁹ Cf. el capítulo «Construyendo diálogos genuinos, productivos y sostenibles» de Javier Caravedo Chocano, en la presente publicación.

- Dificultades internas en las comunidades y sus organizaciones para generar adecuados canales de comunicación interna que permitan articular información, propósitos y visiones.

Por todo esto y desde nuestra perspectiva, consideramos que si bien —como proceso— el diálogo ha estado ausente, de todos modos existen condiciones sobre las cuales podría generarse un proceso más constructivo y sostenido, condiciones bajo las cuales podría trabajarse una dinámica de relacionamiento orientada a la transformación, sobre la cual pueda construirse paz, promover el respeto a los derechos fundamentales de las comunidades y generar bases para el desarrollo local. Así, observamos que:

- Existen líderes y organizaciones que pueden ejercer el rol de interlocución ante la empresa.
- Existen líderes interesados en tender puentes entre todas las comunidades.
- Existen liderazgos intermedios orientados al diálogo constructivo con la empresa, autoridades y comunidades.
- Existen instancias institucionalizadas (aunque inactivas) de diálogo y concertación que deberían activarse.
- Se observa —y se expresa— una disposición por las salidas dialogadas y negociadas entre los actores en la zona (comunidades, autoridades locales y empresa).
- Existen organizaciones de otras localidades que muestran disposición y capacidad para promover el diálogo y generar el empoderamiento de los actores locales.
- Existen organizaciones de base que conocen la problemática local y regional.
- El contexto económico nacional y regional recibe el impacto directo del incremento en el precio de los metales.
- Existe una historia previa de relacionamiento con la minería («somos zona minera»).
- Hay aceptación de la actividad por parte de los actores locales como una de las actividades productivas del entorno.
- Existen experiencias y mecanismos locales de encuentros masivos y tomas de decisiones conjuntas, tanto intracomunales como extracomunales (contactos con otros actores).
- Existen actores que brindan asistencia técnica tanto a empresa como a comunidades (apoyo del Grupo Asesor Independiente (IAG) y ONG).
- Existe una orientación hacia el uso de estrategias de negociación y/o relacionamiento que no priorizan la violencia.

5. Conclusiones y aprendizajes del caso

El proceso conflictivo aquí descrito surge por la presencia de demandas inmediatas (necesidades básicas por satisfacerse, imagen de respeto por salvaguardarse, etcétera) y diversas (cada comunidad tiene prioridades propias, más allá de algunos asuntos en común vinculados a los proyectos de desarrollo y la generación de empleo para la población económicamente activa) que no pueden ser satisfechas por el «único proveedor percibido» en la zona (la empresa, ya que el Estado es percibido como ausente y/o ineficaz), lo que lleva a la búsqueda de encuentros para acuerdos específicos logrados con dificultad pero no siempre cumplidos, lo que acrecienta los niveles de desconfianza, frustración y tensión. Así, el caso Las Bambas presenta las siguientes características:

- Los niveles de complejidad en cuanto a la comunicación (en términos de canales y espacios —que de por sí son escasos—) llevan al afianzamiento de una dinámica de presión y confrontación directa, que sin llegar necesariamente a la violencia desgastan la relación y acrecientan las brechas entre los actores (al dejar muchos temas sustantivos sin resolver e incrementar los niveles de desconfianza).
- No se generaron espacios institucionalizados de diálogo/negociación multiactoral; se priorizaron las dinámicas bilaterales que incrementan los niveles de desconfianza con la empresa, y, entre las mismas comunidades, se generan niveles de «competencia» respecto a los beneficios que pueden obtenerse desde la empresa.
- Entre los actores locales no se percibe la inmediata conciencia de la dimensión del proceso, se pierde conciencia tanto del impacto como de las posibilidades de vinculación y acción junto con otras comunidades del área de influencia directa de la explotación minera, y con las comunidades en torno al mineroducto (que abarcan, además de Cotabambas, a dos provincias de la Región Cusco: Chumbivilcas y Espinar).
- Podemos decir que el diálogo transformativo —tal como lo entendemos en el marco conceptual del presente estudio— estuvo ausente en este proceso, más allá de la implementación de espacios de negociación (usualmente bilaterales o segmentados, y no necesariamente permanentes) y de espacios formales de información y acopio de sugerencias (como en el proceso de implementación del EIA).

Existen, sin embargo, algunos factores presentes en el entorno que pudieron —y aún pueden— favorecer el diálogo, así como aquellos que están dificultando el proceso. Presentamos estos factores en un último cuadro (Cuadro 7), en función de las dimensiones de la transformación de conflictos, que esperamos contribuyan en el desarrollo de nuevos procesos de diálogo en el futuro.

Cuadro 7: Condiciones que pudieron favorecer y desfavorecieron el diálogo genuino

DIMENSIONES	QUÉ PUDO AYUDAR	QUÉ NO AYUDÓ
Personal	<ul style="list-style-type: none"> - Presencia de algunos líderes locales interesados en tender puentes entre todas las comunidades. - Liderazgos intermedios (de organizaciones de base) con voluntad de promover el diálogo directo y respetuoso con la empresa, autoridades y comunidades. 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de preparación de los actores para el proceso de diálogo. - Ciertos liderazgos desde la empresa y las comunidades que no promovieron un proceso de diálogo genuino; priorizaron estrategias bilaterales de negociación y evitaron compartir con otros actores los acuerdos o avances alcanzados (hermetismo).
Relacional	<ul style="list-style-type: none"> - Asistencia técnica tanto a empresa como a comunidades. - Surgimiento de espacios de articulación entre algunos actores presentes en el entorno. - Estrategias de negociación y/o relacionamiento que no priorizan la violencia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Elevados niveles de desconfianza entre las partes (especialmente entre empresa y líderes comunales, y desconfianza de las bases comunales hacia sus propios directivos). - Ausencia de terceros independientes e imparciales que impulsen el diálogo y/o la negociación constructiva. - Sistemas de comunicación disfuncionales y poco eficaces. - Predominio de una comunicación bilateral (empresa con comunidades por separado) más que multilateral o en bloque (sensación de desconexión entre comunidades, tanto del área mina y aún más con las del área mineroducto). - Niveles de asimetría entre empresa y comunidad, especialmente en cuanto a recursos económicos y manejo de información (legal, ambiental, entre otras dimensiones). - Rotaciones en el equipo de relaciones comunitarias, especialmente en los niveles de interlocución.
Cultural	<ul style="list-style-type: none"> - Experiencia previa de relacionamiento con la minería. - Ausencia de una actitud de rechazo hacia la presencia de la minera, la cual es aceptada como parte del conjunto de las actividades productivas locales. - Experiencias y mecanismos locales de encuentros masivos y tomas de decisiones conjuntas (asambleas). 	<ul style="list-style-type: none"> - Concepciones diferentes respecto a los tiempos y plazos entre empresa y comunidades. - Uso de la confrontación como estrategia válida y común para el relacionamiento en general y la búsqueda de soluciones en particular.
Estructural	<ul style="list-style-type: none"> - Existencia de organizaciones de base que conocen la problemática local y regional. - Contexto económico nacional y regional marcado por el incremento en el precio de los metales. - Implementación de la Ley de Consulta y su reglamento. 	<ul style="list-style-type: none"> - Debilidad institucional de las comunidades (problemas de representatividad, de comunicación interna, de visiones a futuro compartidas, etcétera). - Dificultad de los Gobiernos Locales para actuar articuladamente (predominan las agendas propias). - Contexto económico marcado por el incremento en el precio de los metales. - Presencia débil del Estado para la provisión de servicios básicos (educación, salud, etcétera). - Asimetrías sociales, participación en condiciones de desigualdad y conocimiento. - Condiciones de pobreza extrema en la región.

Fuente: Elaboración propia.

De lo planteado en el Cuadro 7, y lo desarrollado como descripción del proceso de diálogo en este caso, podemos decir que en este proceso hubo manifestaciones de diálogo que, sin embargo, no llegaron a configurar un proceso de diálogo genuino. Ello nos preocupa en tanto no se ha podido aprovechar esta complejidad para convertirla en una oportunidad de cambio constructivo y de transformaciones enmarcadas en un proceso de diálogo genuino y sostenible a pesar de haber contado con algunas condiciones para ello.

Es importante considerar que algunas condiciones para el diálogo estuvieron y están presentes, pero en tanto no se aprovechen para promover procesos constructivos de relacionamiento las tensiones pueden incrementarse —dado el conjunto de intereses y necesidades presentes y no satisfechas— y dificultar la posibilidad de construir procesos transformativos.

ANEXO

Hechos de importancia en el caso Las Bambas²⁰

1. 2003 (6 de agosto): Proinversión convoca a las empresas interesadas en precalificar al concurso Público Internacional PRI-80-2003 del Proyecto Las Bambas.
2. 2003 (16 de septiembre): se firma un convenio de promoción de la inversión privada, en Apurímac, entre el Gobierno Regional de Apurímac, el Ministerio de Energía y Minas (MEM) y Proinversión. A través de este documento, las partes resaltan la necesidad de promover la ejecución del proceso de promoción de la inversión privada en Apurímac para la ejecución de proyectos de desarrollo sostenible y en general el desarrollo social y económico de la región, con especial énfasis en las comunidades de las zonas aledañas. Se establece la obligación de efectuar aportes sociales para la ejecución de los proyectos de desarrollo y se exigirá el cumplimiento del Código de Ética de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía.
3. 2003 (2 de octubre): Declaración de Challhuahuacho firmada por el presidente de la Región Apurímac y los alcaldes distritales; la declaración contempla el desarrollo sostenible, en particular de las comunidades campesinas y los distritos del entorno del proyecto.
4. 2004 (13 y 14 de mayo): Primer Foro sobre el Proyecto Las Bambas «Oportunidades y desafíos para el desarrollo regional de Apurímac», en Abancay.
5. 2004 (29 de mayo): Audiencia Pública en la comunidad de Pamputa, Collyurqi, Cotabambas. Organizada por Proinversión.
6. 2004 (11 de junio): Audiencia Pública «Proyecto minero Las Bambas: propuestas y consideraciones para el desarrollo integral del proyecto», en Fuerabamba, Challhuahuacho, Cotabambas. Organizado por la Quinta Vicepresidencia del Congreso de la República (Edgar Villanueva Núñez) y Proinversión.
7. 2004 (12 de junio): Audiencia Pública en Progreso, Grau. Organizada por Proinversión.

20 Cf. GOULEY, Clotilde. *Conflictos mineros, interculturalidad y políticas públicas: el caso de Las Bambas, provincias de Cotabambas y Grau, departamento de Apurímac. Informe final*. Cusco: Centro Bartolomé de las Casas y Consorcio de Investigación Económica y Social, 2005. Cf. Reportes de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo y del Observatorio de Conflictos Mineros (OCM) en el Perú (2010).

8. 2004 (25 de junio): primera fecha prevista para la subasta del proyecto minero. Postergada al 23 de julio por desacuerdos sobre el tema de las regalías mineras.
9. 2004 (26 de junio): Audiencia Pública en Chuquibambilla, Grau. Organizada por la Mesa de Concertación Departamental para la Lucha contra la Pobreza de Apurímac (MCDLP), con la participación del presidente regional, congresistas, los alcaldes, regidores de la provincia, representantes de Proinversión, representantes del Ministerio de Energía y Minas y la población local.
10. 2004 (3 de julio): Foro público en Cotabambas, distrito de Cotabambas. Organizado por la MCDLP.
11. 2004 (10 de julio): Audiencia Pública en Tambobamba. Organizada por Proinversión; se dieron incidentes; y hubo división entre los comuneros.
12. 2004 (12 de julio): Audiencia Pública en Challhuahuacho. Organizada por Proinversión.
13. 2004 (23 de julio): segunda fecha prevista para la subasta del proyecto minero. Postergada para el 31 de agosto.
14. 2004 (12 de agosto): el Consejo Directivo de Proinversión aprobó la creación del Programa Social del Proyecto Las Bambas.
15. 2004(21 de agosto): Foro en Cusco sobre «Impacto y perspectivas del proyecto minero Las Bambas». Ausencia de Proinversión, de los congresistas, del Gobierno Regional y del alcalde de Tambobamba. Las demandas planteadas por la población fueron las siguientes: postergación del proceso de licitación y adjudicación de la buena pro, consulta popular, rechazo a la modificación de la Ley 28258, Ley de Regalías («Comunicado del Frente de Defensa de los Intereses de Apurímac»), mayor presencia de los organismos defensores de los derechos humanos; rechazo a la privatización de los recursos naturales sin el consentimiento de «sus legítimos propietarios que [son] las comunidades campesinas», investigación sobre la supuesta terrorista en Tambobamba, retiro del Ejército Peruano en Challhuahuacho («Carta Abierta» de la Federación Provincial de Comunidades Campesinas y Pueblos Indígenas de Cotabambas - Apurímac).
16. 2004(24 de agosto): Proinversión publica el nuevo calendario del Concurso Público Internacional del Proyecto Las Bambas, calendario modificado para permitir a los postores ajustar sus propuestas económicas en función a la nueva Ley 28258, Ley de Regalías Mineras.
17. 2004 (25 de agosto): marcha de la Federación Departamental de Instituciones Regionalistas de Apurímac, en Lima, hasta el Congreso de la República, en rechazo al concurso público.

18. 2004 (30 de agosto): protesta de la población en Abancay en rechazo a la subasta. Algunos grupos manifiestan un rechazo a la minería, otros (como el Frente de Defensa de los Intereses de Apurímac) solicitan postergación del concurso público hasta que la población tenga más información y se haga una consulta popular. (Fuente: Reuters citado en *Perú 21*, 30 de agosto de 2005).
19. 2004 (31 de agosto): luego de un proceso de licitación, la empresa suiza Xstrata AG se adjudicó el contrato de opción de compra del proyecto cuprífero Las Bambas. El Estado transfirió el 50% del monto pagado (45,5 millones de dólares) a la zona de influencia directa a través de un fondo fideicomiso. El fondo estaba destinado a financiar proyectos de inversión que contribuyan al desarrollo de la zona.
20. 2004 (3 de septiembre): marcha de sacrificio de 40 comuneros de Huanhuire (distrito de Challhuahuacho, provincia de Cotabambas), en Cusco (protesta frente al local del Palacio de Justicia), contra la concesión de Las Bambas. Se demanda mayor información y consulta sobre el proyecto minero Las Bambas.
21. 2004 (12 de septiembre): paro organizado por el SUTEP Apurímac en rechazo al proyecto Las Bambas.
22. 2004 (1 de octubre): firma del contrato de opción en la comunidad de Fuerabamba con la presencia del presidente A. Toledo y las autoridades locales, regionales y nacionales. La empresa Xstrata entrega el 50% del aporte social inicial, a saber 45,5 millones de dólares. Ocurren incidentes entre comuneros y el Ejército peruano en la ceremonia de inauguración.
23. 2004 (7 de diciembre): convocatoria a paro preventivo por diversos gremios de Apurímac como la Asociación de Municipalidades de Apurímac. Se exige que el 100% de los derechos de exploración del proyecto Las Bambas se destine a la región y que Proinversión se retire de la presidencia de la comisión a cargo del Fideicomiso. El vicepresidente del Gobierno Regional señala que los réditos del proyecto deben administrarlos los apurimeños.
24. 2004 (fines): se firma un Convenio Marco entre el Proyecto Minero Las Bambas y la comunidad de Fuerabamba; esta última estableció su voluntad de reasentarse en caso de que se proceda con la explotación del yacimiento minero, y la obligación de la empresa de llevar a cabo un programa de reasentamiento.
25. 2005 (2 de febrero): reunión en Lima entre una delegación de autoridades regionales y locales y el presidente de la República A. Toledo para abordar el tema de Las Bambas.

26. 2005 (9 de febrero): asamblea popular en Abancay con la presencia de la Asociación de Municipalidades de la Región Apurímac (AMRA), de los alcaldes provinciales y distritales, de las organizaciones de la sociedad civil y representantes de la población apurimeña. Denuncian el trato recibido en la reunión del 2 de febrero en Lima con el presidente de la República y el malestar por la doble convocatoria para el mismo día en las ciudades de Lima y Cotabambas y la «usurpación de funciones de Proinversión». Se acuerda la realización de un paro regional de 48 horas para los días 23 y 24 de febrero; se exige «la devolución de los 45 millones de dólares que el Gobierno ha separado del monto total del contrato, con destino ajeno a las demandas de la Región Apurímac» y «el retiro inmediato de Proinversión del Comité de Administración del Fideicomiso y la asunción del Gobierno Regional a la presidencia del referido comité».
27. 2005 (inicios de marzo): se inician los trabajos de exploración en la concesión de Las Bambas.
28. 2005 (2 y 3 de marzo): paro y marchas de los pobladores de Apurímac en Abancay. Organizado por las organizaciones sociales de Apurímac. Bloqueo de carreteras y cierre de los comercios.
29. 2005 (5 y 6 de mayo): Segundo Foro «Las Bambas y la minería en el desarrollo de Apurímac», en Abancay. La reunión contó con la participación de las principales autoridades y organizaciones regionales, representantes del Ministerio de Energía y Minas, la Defensoría del Pueblo, de la empresa Xstrata, de la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza, OXFAM America y ONG que trabajan la problemática minera. No asistió Proinversión.
30. 2005 (10 de mayo): reunión en el Congreso de la República con autoridades de la región. Enfrentamiento entre los alcaldes de Cotabambas y Grau y el resto de la región en torno al manejo del Fideicomiso.
31. 2005 (27-31 de agosto): se realiza un paro provincial organizado por la Federación Provincial de Campesinos de Cotabambas; se exige que Proinversión se retire de la presidencia del Consejo Directivo encargado del Fideicomiso de Las Bambas, y que los 45,5 millones de dólares del Fideicomiso se inviertan en el desarrollo ganadero y agrícola.
32. 2005 (11 de octubre): una delegación de dirigentes y pobladores de la provincia de Cotabambas llegaron a la ciudad de Lima para exigir a las autoridades del Gobierno la incorporación de representantes de la Federación Campesina y de comunidades de la zona de influencia del proyecto minero Las Bambas en el Comité de Fideicomiso del proyecto.
33. 2005 (12 de octubre): la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República acordó

invitar al director ejecutivo de Proinversión, René Cornejo, para discutir temas relacionados con el retiro de su institución de la presidencia del fideicomiso de Las Bambas, la incorporación de representantes de las comunidades campesinas en este, así como la revisión y orientación de los proyectos de inversión.

34. 2005 (26 de octubre): la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República solicita al Colegio de Ingenieros de Apurímac realizar una evaluación técnica de las obras realizadas por el Fondo Fideicomiso a fin de poder tener una apreciación al respecto.
35. 2005 (5 de diciembre): se forma el Grupo Asesor Independiente (GAI) para el proyecto Las Bambas. El GAI se focaliza en las cuestiones estratégicas y las políticas del proyecto Las Bambas, y ofrece recomendaciones y asesoramiento externo e independiente.
36. 2005 (13 de diciembre): reunión de trabajo en la ciudad de Cusco entre los representantes de la Federación Campesina de Cotabambas y organizaciones no gubernamentales cooperantes (CooperAcción, Centro Bartolomé de Las Casas, CADEP, Care - Fortalece y Cicca) para realizar un diagnóstico participativo y definir una agenda de trabajo futura y desarrollar las capacidades de la Federación y consolidar la Mesa Minera y Desarrollo Regional de Apurímac (MMDR).
37. 2005 (fines de diciembre): se crea el Comité de Monitoreo Ambiental Participativo con participación de las comunidades (luego deviene en el Centro de Monitoreo Ambiental).
38. 2006 (18 y 19 de enero): segunda reunión de trabajo entre representantes de la Federación Campesina de Cotabambas y organizaciones no gubernamentales cooperantes.
39. 2006 (19 de enero): pobladores de la provincia de Grau realizaron un paro de 24 horas para exigir a sus autoridades la rendición de cuentas del dinero del fideicomiso del proyecto Las Bambas, que asciende a 45.5 millones de dólares. Asimismo, demandan la contratación de mano de obra local calificada y no calificada en el desarrollo de los proyectos planeados por el fondo fideicomiso, así como el retiro de Proinversión del comité administrador de este (Asamblea Pública realizada en Chuquibambilla).
40. 2006 (27 de enero): la Federación Campesina de Grau realizó una convocatoria para conformar una comisión mixta (según acuerdo de la asamblea pública del 19 de enero) para viajar a la ciudad de Lima a fin de plantear al Gobierno Central los siguientes puntos: a) Retiro de Proinversión y reestructuración del fondo fideicomiso social del

proyecto, *b)* Administración de los fondos del fideicomiso en Apurímac, *c)* Informe detallado y rendición de cuentas de los gastos efectuados por el Comité Ejecutivo de fideicomiso (proyectos ejecutados y en ejecución), *d)* Devolución de los 45,5 millones de dólares para todas las provincias y distritos de Apurímac, y *e)* Una sesión de Consejo de Ministros Descentralizada en Apurímac en el más breve plazo.

41. 2006 (16 de mayo): se produjeron cambios en la conformación del Consejo Ejecutivo del Fondo Fideicomiso, asumiendo la presidencia —tras la renuncia de Proinversión— Luis Calderón Jara, alcalde provincial de Cotabambas. Estos cambios responden en parte a la presión de las comunidades a través de actores locales como las federaciones campesinas de Grau y Cotabambas.
42. 2006 (4 de febrero): el Colegio de Ingenieros de Apurímac responde a la solicitud hecha por la Comisión de Pueblos Andinos, amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso en octubre de 2005 indicando que hasta la fecha no se ha dado inicio a ninguna de las obras programadas para su ejecución.
43. 2006 (6 de febrero): el comité administrador del fondo fideicomiso anuncia que invertirá 5.456.000 nuevos soles en la construcción de redes de agua potable, saneamiento básico y un sistema de tratamiento de aguas residuales en Chuquibambilla (provincia de Grau).
44. 2006 (9 de febrero): la presidenta de la región Apurímac, Rosa Suárez, y el alcalde de la provincia de Abancay, Marco Gamarra, acompañados por una delegación de comuneros de Grau, llegaron a Lima a fin de solicitar la devolución de 45,5 millones de dólares aportados por la empresa Xstrata y el retiro de Proinversión del Consejo Ejecutivo del Fideicomiso Social.
45. 2006 (18 de febrero): en Chuquibambilla se realizó el Congreso de la Federación Campesina Provincial de Grau; se contó con la participación de representantes de su similar de Cotabambas, y se acordó, con relación a los problemas vinculados al desarrollo del proyecto minero de Las Bambas, uniformizar agendas y fortalecer las capacidades al interior de sus organizaciones.
46. 2006 (20 de febrero): el consejero regional por Apurímac, Adrián Cuellar, informa que el Fideicomiso Social Las Bambas viene ejecutando más de 20 proyectos de inversión social en la región.
47. 2006 (9 de marzo): Xstrata informó que después de haber realizado las exploraciones respectivas en Las Bambas, confirmó 300 millones de toneladas métricas de recursos, con 1% de cobre y valores suplementarios de molibdeno y oro, resultados que según la empresa responden a sus expectativas. Las exploraciones durante el 2005 se concentraron

- en los distritos de Progreso (Grau) y Chalhuahuacho (Cotabambas), comprendiendo los yacimientos de Ferrobamba, Chalcobamba Y Sulfobamba. La empresa anunció que este año duplicará su programa de perforaciones.
48. 2006 (15 y 16 de marzo): las Federaciones de Comunidades Campesinas de Grau y Cotabambas, el Frente de Defensa de los Intereses de Grau, integrantes del Comité Provincial de Grau de Gestión y Fiscalización de los Proyectos del Fideicomiso, dirigentes, comuneros, autoridades locales y representantes de la sociedad civil participaron del «Encuentro Interprovincial de Amistad y Solidaridad de Comunidades de Cotabambas y Grau», y acordaron, entre otros puntos, los siguientes: *a)* Otorgar un plazo de 8 días a partir del 16 de marzo para que Proinversión proceda a convocar a una sesión de reestructuración del Consejo de Administración del Fondo Fideicomiso Las Bambas, cediendo la presidencia a un nuevo integrante, *b)* Revisar inmediatamente los proyectos aprobados por el Comité de Administración del Fondo, *c)* Convocar en la localidad de Chalhuahuacho a una asamblea interprovincial de rendición de cuentas de todo lo actuado por Proinversión, donde se presente un informe económico financiero así como los mecanismos de aprobación y avance en la ejecución de los proyectos y obras realizadas hasta la fecha, *d)* El retiro definitivo de Proinversión de la administración del Fondo Fideicomiso, renunciando para ello a su rol de fideicomitente y *e)* Respetar las decisiones que adopten las comunidades campesinas a través de sus representantes en el Consejo de Administración del Fideicomiso.
49. 2006 (30 de marzo): la Federación Provincial de Cotabambas convocó a un paro de 48 horas los días 3 y 4 de abril de 2006 debido al incumplimiento por parte de Proinversión del plazo otorgado de 8 días en la asamblea del 15 y 16 marzo, asimismo exigió el respeto de los acuerdos adoptados por ambas federaciones en las fechas señaladas.
50. 2006 (4 de abril): representantes de la Federación Provincial de Cotabambas realizaron manifestaciones de protesta en las inmediaciones del campamento minero de Xstrata y acordaron convocar para el 18 de abril una reunión en la comunidad campesina de Fuerabamba, en el distrito de Chalhuahuacho. Las instituciones convocadas a la reunión fueron la empresa Xstrata, l Ministerio de Energía y Minas, Proinversión, los representantes del fondo fideicomiso, las ONG (CooperAcción, Care - Fortalece y CADEP), la Defensoría del Pueblo, la Mesa Minera de Apurímac, CONACAMI y los alcaldes provinciales y distritales.
51. 2006 (18 de abril): se realiza en la comunidad de Fuerabamba la reunión entre los actores convocados para evaluar temas vinculados al proceso

del proyecto minero Las Bambas. La reunión convocada por la Federación Campesina de Cotabambas terminó con los siguientes acuerdos: *a) En un lapso no mayor a 20 días, tanto el MEM como Xstrata convocarán a una reunión con Proinversión y la Presidencia del Consejo de Ministros en la ciudad de Lima, en la cual se discutirá el retiro de Proinversión de la presidencia del fondo fideicomiso así como la inclusión de representantes de la sociedad civil en el mismo y b) Formar una comisión de trabajo a fin de formular una propuesta para evaluar la implementación de un espacio de diálogo.* Nuevamente el actor ausente en el proceso fue Proinversión. Participó también de esta reunión CONACAMI.

52. 2006 (5 de mayo): se realiza en Lima una reunión entre dirigentes de la Federación Provincial de Cotabambas y diversas autoridades gubernamentales, como representantes del Ministerio de Energía y Minas, del Congreso de la República y Proinversión, a fin de poder evaluar y buscar salidas a los problemas planteados por las comunidades campesinas ubicadas en el área de influencia del proyecto minero. No se logran acuerdos.
53. 2006 (16 de mayo): el alcalde de Cotabambas, Luis Calderón Jara, asume la presidencia del Fideicomiso Las Bambas (renuncia al cargo Proinversión). Paralelamente al funcionamiento del Fideicomiso, se ha convocado a un comité mutisectorial de apoyo y asesoría, conformado por los sectores Agricultura, Energía y Minas, Salud, Educación, Economía, la Agencia Peruana de Cooperación Internacional, la minera Xstrata y Proinversión.
54. 2006 (22 de mayo): reunión de algunos integrantes del Consejo Ejecutivo del Fideicomiso en la ciudad de Abancay a fin de presentar ante la prensa y la opinión pública los recientes cambios en su composición, así como manifestar su disposición para continuar trabajando. Después de informar acerca de la situación actual de los proyectos, el nuevo presidente del Consejo Ejecutivo, Luis Calderón, anunció que a la fecha se han gastado 3.000.000 de dólares, y que se tienen 38.000.000 de dólares comprometidos en los proyectos. Anunció la realización de una auditoría.
55. 2006 (23 y 24 de mayo): sesión de trabajo en Abancay entre la Federación Campesina de Cotabambas y ONG aliadas. En conferencia de prensa, la Federación manifiesta que no avala ni respalda la designación de Calderón en la presidencia del Fideicomiso debido a que los proyectos no se conocen y no responden necesariamente a las necesidades de la población de Grau y Cotabambas.
56. 2006 (mediados de septiembre): la empresa Xstrata suscribe un acuerdo con la comunidad de Fuerabamba y el Ministerio de Energía y Minas

mediante el cual busca mejorar las relaciones. Estos acuerdos responden a la demanda de los pobladores de esta comunidad por aspectos referidos al empleo, beneficios sociales, rotación de trabajo, fortalecimiento de capacidades, entre otros temas.

57. 2007 (23 y 24 de julio): se realizó un paro preventivo en Cotabambas para exigir el retiro de Proinversión de la administración de fondo de fideicomiso. Cornelio Cahuana, secretario de la Federación Campesina de Cotabambas, señaló que los campesinos necesitan inversiones productivas como canales de irrigación e indicó que Proinversión insiste en hacer otro tipo de obras.
58. 2007 (2 de agosto): mediante Acuerdo de Concejo Regional 020-2007-CR-APURIMAC, se estableció que en el plazo de 15 días hábiles se debía investigar e informar al Pleno de Consejo Regional sobre los recursos destinados por Proinversión para la implementación de proyectos que se vienen ejecutando en las provincias de Grau y Cotabambas con fondos del Fideicomiso Social del Proyecto Las Bambas.
59. 2007 (14 de agosto): se realizó en Cotabambas la reunión del Consejo Directivo del Fideicomiso en la que se acordó solicitar el retiro de Proinversión del fideicomiso. La Federación Campesina de Cotabambas pidió públicamente el retiro de Proinversión de las posiciones que ocupa en el comité ejecutivo y como fideicomitente. Asimismo, se ratificó a Xstrata como miembro de este.
60. 2008 (marzo): la CC Fuerabamba toma la ruta de acceso al campamento minero y se efectúa una protesta contra las propuestas de Xstrata —dados que se les está proponiendo un lugar de reubicación que no consideran adecuado desde el punto de vista productivo y cultural—, lo cual ha provocado órdenes de captura contra varios dirigentes de la comunidad de Fuerabamba.
61. 2008 (junio): OSINERGMIN multó a Xstrata con 175.000 nuevos soles por infracción al reglamento ambiental para las actividades de exploración minera. Según esta entidad, se produjo una filtración de lodos de perforación hacia un pozo del cual los pobladores de la zona canalizan agua a través de tuberías para su consumo. Esta medida fue impugnada por Xstrata.
62. 2009 (15 de enero): se constituye legalmente el Fondo Social Las Bambas (FOSBAM) y desde esa fecha administra el aporte social del Proyecto Minero Las Bambas.
63. 2009 (5 y 6 de marzo): en Challhuahuacho y Huancuire, primera ronda en el Área Las Bambas.

64. 2009 (19 de abril): la Federación Provincial de Campesinos de Cotabambas y Grau llevó a cabo un paro provincial en Cotabambas.
65. 2009 (20 de abril): se realizó un taller informativo con participación de funcionarios de Agricultura, Educación, Salud, Transporte y Energía y Minas. La Federación Provincial Campesina de Cotabambas informó la suspensión de la medida de protesta.
66. 2009 (25 de abril): el primer ministro, junto a los ministros de Salud y de Energía y Minas, y el viceministro de Agricultura llegaron al distrito de Chalhuahuacho y fue recibido por el presidente regional de Apurímac, autoridades locales y comunales para informar sobre las conclusiones de las mesas de trabajo.
67. 2009 (septiembre): la Federación Provincial de Campesinos de Cotabambas y Grau y la Federación Distrital de Comunidades Campesinas del distrito de Chalhuahuacho exigen la reestructuración del directorio del FOSBAM que administra el fondo proporcionado por la explotación minera Las Bambas. Además, solicitan que la explotación se realice responsablemente.
68. 2009 (1, 2 y 3 de septiembre): en el distrito de Challhuahuacho y las comunidades de Fuerabamba y Huancuire, segunda ronda en el Área Las Bambas
69. 2009 (7, 8, 9 y 10 de diciembre): en los distritos de Colquemarca, Velille, Coporaque y Haquira, respectivamente, primera ronda en el Área del Mineroducto.
70. 2009 (fines): se informa que el Centro de Monitoreo Ambiental, que funciona como una organización sin fines de lucro y que está integrado por las comunidades, continuó vigilando las actividades del Proyecto. El papel que desempeñó en el 2009 se concentró en el monitoreo de agua y en la definición de la línea base ambiental. Asimismo, se ocupó de mantener debidamente informadas a las comunidades sobre temas de carácter ambiental.
71. 2010 (6, 8, 9 y 10 de febrero): en los distritos de Haquira, Colquemarca, Velille y Coporaque, respectivamente, segunda ronda en el Área del Mineroducto.
72. 2010 (febrero): la comunidad de Fuerabamba y la empresa Xstrata ya habrían llegado a un acuerdo sobre la reubicación de la referida comunidad. Según nuestras fuentes, el reasentamiento sería planteado en tres zonas: Chila, Pumamarca y Llavillavi. Una de estas zonas serviría como espacio de vivienda; la otra, para efectos agrícolas; y, finalmente, la tercera serviría para instalar proyectos productivos para beneficio de la comunidad reubicada.

73. 2010 (marzo): el gerente del Fondo Social de Las Bambas, Benjamín Gutiérrez Leguía, manifestó que para el presente año se tiene previsto ejecutar 60 millones de nuevos soles en proyectos de infraestructura y productivos priorizados por el citado organismo.
74. 2010 (14 de julio): la empresa Xstrata Copper Perú presentó el EIA del proyecto Las Bambas ante una concurrida audiencia pública realizada en el distrito de Challhuahuacho, provincia de Cotabambas (Apurímac). Al acto asistieron más de 4500 personas representativas de todas las comunidades ubicadas en la zona de influencia del proyecto, autoridades municipales, regidores, así como representantes de las direcciones regionales de Minería de Apurímac y del Cusco.
75. 2010 (3 de agosto): Xstrata PLC anunció que aprobó una inversión por 4200 millones de dólares para desarrollar el proyecto cuprífero Las Bambas, ubicado en la región Apurímac. La etapa de construcción se iniciaría en el tercer trimestre del 2011, previo cumplimiento de los requisitos de ley correspondientes.
76. 2010 (20 de agosto): el ministro de Energía y Minas, Pedro Sánchez Gamarra, asistió a la colocación de la primera piedra de lo que será el poblado de Nueva Fuerabamba, ubicado en la provincia de Cotabambas, en Apurímac.
77. 2010 (2 de septiembre): se firmó la transferencia oficial del megaproyecto Las Bambas, en el Palacio de Gobierno, con la presencia del presidente Alan García, representantes de la empresa Xstrata, diversas autoridades de la región Apurímac y miembros de algunas comunidades de la zona. Xstrata invertirá 4.200 millones de dólares en extraer el cobre que existe en estos depósitos ubicados entre las provincias Grau y Cotabambas, en la región Apurímac.
78. 2010 (12 de septiembre): la comunidad de Pamputa manifiesta su rechazo a lo que perciben como una disminución de los beneficios económicos que le brinda la empresa. Ante ello, la Junta Directiva de esta comunidad ha decidido conformar una Asociación de Mineros Artesanales, los cuales trabajan en el yacimiento Sulfobamba.
79. 2010 (14 de septiembre): CooperAcción señala que si bien la reciente transferencia de la titularidad de las concesiones del proyecto minero Las Bambas a la empresa Xstrata Copper se constituye en la mayor inversión privada en el Perú, con 4200 millones de dólares, dicho proyecto no cuenta con un EIA adecuado, e incluso las comunidades campesinas cercanas a las zonas donde se desarrollará el proyecto no han sido informadas correctamente sobre el impacto ambiental de este. Así lo advierte la organización civil CooperAcción, que además señala

que el EIA del proyecto Las Bambas no cuenta con un estudio que analice la calidad de los suelos con relación al contenido metálico; tampoco se han caracterizado las zonas de reservas de agua como las lagunas y bofedales; no se ha hecho un estudio de los impactos a nivel de cuenca y no se ha evaluado el impacto que causará el movimiento y el tráfico de vehículos en las zonas de construcción del mineroducto (vía férrea para transporte de minerales). Todos estos temas deberían subsanarse. Añade que las comunidades que se ubican a lo largo del trazo del mineroducto no están adecuadamente informadas y desconocen los posibles impactos del proyecto, y que el propio EIA reconoce cuando habla de zonas de influencia directa e indirecta.

80. 2010 (mediados de septiembre): OCM informa en su reporte mensual que: «Respecto al proyecto Las Bambas, cabe señalar que lo que se ha concretado es el compromiso de Xstrata de llevar adelante el proyecto. Sin embargo el proyecto todavía no tiene el EIA aprobado; por lo tanto todavía no tiene luz verde, salvo que se entienda que la aprobación del EIA es una mera formalidad. Además existen algunas deficiencias en el mismo que deberán ser subsanadas por la empresa y que deben ser tomadas en cuenta por el Ministerio de Energía y Minas» (OCM).
81. 2011 (7 de marzo): la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros (DGAAM) del Ministerio de Energía y Minas (MEM) aprobó EIA del proyecto Las Bambas presentado por Xstrata Tintaya S. A., con una inversión de 4200 millones de dólares para Apurímac.
82. 2011 (13 de marzo): diversas organizaciones sociales de las provincias de Cotabambas y Grau denuncian que el gerente del Fondo Social Las Bambas no rinde cuentas sobre el uso de los recursos, por lo cual convocan a un paro de protesta.
83. 2011 (16 de marzo): la aprobación del EIA del proyecto Las Bambas ha generado preocupación en varias comunidades por el uso de las aguas de las cabeceras de cuenca, lugar donde la empresa va a tener actividad de extracción y acumulación del mineral.
84. 2011 (15 de abril): la Federación Distrital de Challhuahuacho y las organizaciones de base acordaron realizar un paro general el día 30 de abril durante 72 horas para exigir a Xstrata Tintaya y Antares S. A. C. el cumplimiento de sus compromisos.
85. 2011 (14 de mayo): se inicia un paro preventivo y se exige la contrata de más personal local en las obras de construcción del proyecto minero Las Bambas. Este tiene previsto acabar el domingo 15 por la tarde.
86. 2011 (15 de mayo): efectivos policiales se enfrentaron a casi un millar de manifestantes en la Plaza de Armas de Chalhuahuacho; quedaron

aproximadamente veinte heridos. Los pobladores han manifestado que el paro será indefinido.

87. 2011 (18 de mayo): Xstrata Copper paraliza temporalmente las actividades del Proyecto Las Bambas a raíz de las protestas iniciadas el 14 de mayo.
88. 2011 (2 de junio): autoridades locales y representantes de Xstrata Las Bambas sostuvieron una reunión para identificar propuestas de solución a los reclamos del paro recientemente levantado.

CAPÍTULO 5

EL CASO LA GRANJA*

Iván Ormachea Choque

1. Introducción

En el 2005, el grupo minero internacional Rio Tinto¹ ganó la licitación pública del proyecto minero La Granja convocada por el Gobierno peruano. El 31 de enero de 2006, se firmó el contrato de concesión y se fundó la empresa Rio Tinto Minera Perú Limitada S. A. C. (RTMP) para la administración del proyecto.² La Granja es un proyecto minero cuprífero que lo opera la corporación minera angloaustraliana Rio Tinto desde inicios del 2006 en el distrito de Querocoto (zona de influencia directa del proyecto, ZID), provincia de Chota, departamento de Cajamarca.³ Adquiere su nombre por estar próximo al centro poblado más cercano, La Granja, ubicado a 25 km de la capital de distrito, Querocoto. Específicamente, el proyecto minero se

-
- * El presente caso se basa en información obtenida de primera fuente durante el período de febrero de 2008 a febrero de 2011. ProDiálogo realizó una intervención relacionada con el fortalecimiento de capacidades en gestión de conflictos en el 2008 dirigida a 13 comunidades de la zona de influencia directa del proyecto minero La Granja (Chota, Cajamarca) y a la empresa RTMP. Posteriormente, regresó a la zona durante el 2009 y 2011 para entrevistar a diferentes actores sobre el estado de relacionamiento entre las comunidades y la empresa. La información registrada ha sido autorizada por las partes involucradas.
 - 1 Rio Tinto es un importante grupo minero internacional con sede en el Reino Unido, que agrupa a Rio Tinto plc, una empresa registrada en la Bolsa de Valores de Londres, y Rio Tinto Limited, que cotiza en la Bolsa de Valores de Australia. Está dedicada a la búsqueda, extracción y procesamiento de recursos minerales. Sus principales productos son aluminio, cobre, diamantes, energía (carbón y uranio), oro, minerales industriales (bórax, dióxido de titanio, sal y talco industrial) y mineral de hierro. Tiene presencia en Australia, Norteamérica, Sudamérica, Asia, Europa y Sudáfrica. En el Perú, por medio de su división de Exploraciones, ha realizado labores de exploración alrededor de casi todo el país desde 1994. Rio Tinto ha suscrito el Global Compact de la ONU y los principios del ICMM (International Council on Mining and Minerals), entre otros.
 - 2 Cf. <http://www.riotintolagranja.com/about_la_granja.asp>.
 - 3 El proyecto involucra un yacimiento localizado en el llamado «Cinturón de pórfidos del norte». El prospecto en marcha estima una mineralización de 3.500 millones de toneladas de pórfidos de cobre, con una ley del 0,55%. Los trabajos de evaluación y planificación se iniciaron en febrero de 2006, hasta diciembre del mismo año, en el que se inició la fase de perforaciones y estudio de prefactibilidad, el cual debería finalizar hacia el 2009 para pasar a la fase de estudio de factibilidad.

ubica en el área de las comunidades⁴ que conforman la zonal 2 y zonal 3 de rondas campesinas del distrito (zona núcleo, ZN). Como suele suceder en el departamento de Cajamarca, el interlocutor de los intereses y necesidades de la población local en el espacio rural son las rondas campesinas en sus diferentes niveles de organización. En este caso, la relación entre la empresa y la comunidad se plantea fundamentalmente por medio de las bases de las zonales 2 y 3 de rondas campesinas del distrito de Querocoto con el área de Relaciones Comunitarias de RTMP.

La concesión minera en la que se halla La Granja tiene una extensión total de 3.900 ha, a la cual se han añadido 3.500 ha⁵ por cesión minera. La Granja se ubica en una altitud promedio de 2000 m s. n. m. y el área circundante se caracteriza por tener mucha vegetación, recursos forestales, diversos pisos altitudinales, valles profundos y una geografía muy accidentada. La economía local se basa en la ganadería y se complementa con la agricultura de autosubsistencia, ambas ayudan a paliar los altos índices de pobreza de la mayoría de las familias campesinas residentes. Llama la atención que, a pesar de que el distrito de Querocoto se encuentra dentro del departamento de Cajamarca, tenga un vínculo mucho más fluido con la capital del departamento de Lambayeque, Chiclayo, con la cual ha desarrollado un mayor nivel de intercambio por medio de la carretera afirmada que los une en un lapso de seis horas.

Durante la década de los noventa, la actividad de exploración minera se hizo presente en La Granja, experiencia que hasta el día de hoy trae malos recuerdos, debido al proceso coercitivo de compra de tierras y de reasentamiento que realizó la empresa minera Cambior. Posteriormente, los derechos de concesión fueron vendidos a la empresa BHP Billiton, la cual al cabo de un año de realizar exploraciones en el 2001, decidió cerrar sus operaciones, no sin antes resolver los pasivos sociales causados por la empresa anterior. Es así que se inició un proceso de retorno, por el cual las familias recuperaron sus tierras a cambio de devolver el dinero obtenido por la venta de estas a una fundación que ayudaría al desarrollo sostenible de las comunidades. Muchas de las familias que abandonaron forzosamente la zona o que vendieron sus terrenos pudieron retornar a La Granja y zonas aledañas luego de haber establecido un conjunto de relaciones en la ciudad de Chiclayo donde muchos se habían asentado. Muchas otras familias no retornaron, entre ellas se encuentran familias de importantes líderes comunales.

⁴ Al referirnos a las comunidades estamos respetando la denominación utilizada por los pobladores de la zona, aunque *stricto sensu* se refieren a los caseríos y centros poblados de la zona. Estos términos podrán usarse intercambiablemente a lo largo del presente caso. Cabe señalar que no existen comunidades campesinas reconocidas y registradas en términos formales (como ocurre en el sur del país) en el área del proyecto La Granja.

⁵ Cf. <http://www.riotintolagranja.com/documents/Factsheet_general_FINAL_IMPRENTA_bajas.pdf>.

El retorno de las familias a La Granja ha sido acompañado por un cambio en la percepción de la actividad minera en la zona y caseríos aledaños. Se observa una buena disposición de los pobladores y sus rondas para coexistir con la empresa RTMP, la cual se rige por altos estándares de responsabilidad social y ambiental. Es destacable que, a diferencia de lo que sucede en otras zonas de Cajamarca, las rondas de esta zona han demostrado no solo que están a favor de la presencia de la minería, sino que incluso la han defendido contra organizaciones ronderas externas que en algún momento cuestionaron en el mismo Querocoto la presencia de RTMP en La Granja. La relación, sin embargo, no es inmune a altas expectativas de la población local (solicitudes de programas laborales, empresariales y sociales debido a la débil presencia estatal), al igual que diversos problemas y conflictos. Estamos frente a un proceso de relacionamiento y de negociación fluido entre las partes, aunque alternado con algunas situaciones de protesta y movilización de la población local liderada por sus rondas.

Dentro de este contexto, se han creado diversos espacios de concertación y diálogo entre RTMP y las comunidades de la ZID. Una de ellas, la cual será objeto de estudio, es la denominada Mesa de Acuerdos Marco (MAM), que se generó por iniciativa de las zonales 2 y 3 de las rondas campesinas, y que viene promoviendo un proceso dialogado entre las comunidades y RTMP desde febrero de 2010, con la finalidad de articular un conjunto de iniciativas que contribuyan a una relación sostenible y duradera entre las partes.

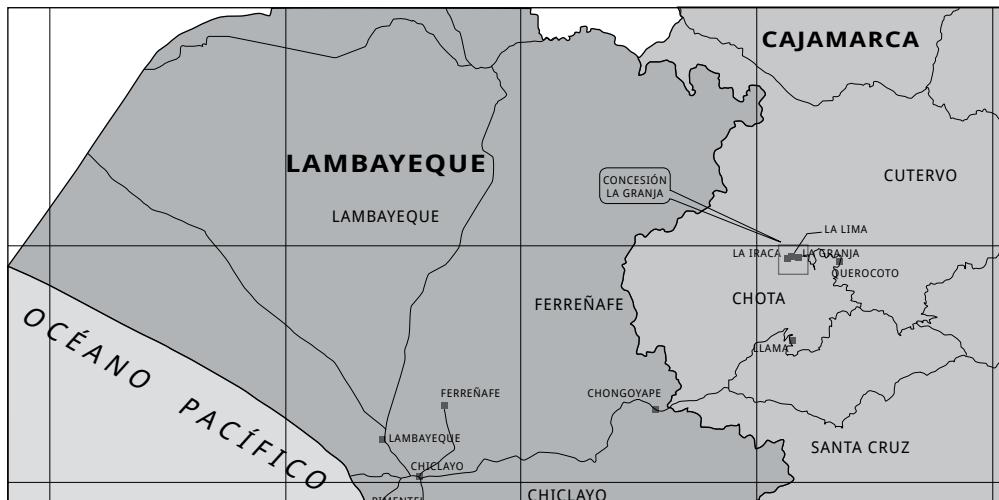
2. Contexto y escenarios

El contexto del presente caso se examinará en función de dos variables: la espacial y la relacional. A continuación, planteamos ambos aspectos y su rol en las dinámicas de relacionamiento entre los múltiples grupos de interés.

La ZID del proyecto minero La Granja es el distrito de Querocoto. El distrito de Querocoto tiene 9.804 habitantes (Censo 2005, INEI) que están establecidos en una extensión de 301 km². La población es eminentemente rural, se encuentra ubicada en las zonas ecológicas de yungas (1.800-2.300 m s. n. m.) y quechua (2.300-3.500 m s. n. m.). Actualmente cuenta con 52 centros poblados, de los cuales 50 son rurales y 2, urbanos (Querocoto y Pacopampa). Datos del Mapa de Pobreza (FONCODES 2005) indican que en Querocoto el 78% de la población carece de agua potable; y 57%, de desagües y letrinas. La tasa de analfabetismo entre las mujeres es de 25%.⁶ En 1999 se registró un 38% de desnutrición.

El proyecto está directamente vinculado a las relaciones socioambientales entre RTMP y los caseríos y centros poblados que pertenecen a la zonal 2 de

6 Se estima que el programa de alfabetización concluido en el 2011 en el distrito contribuyó a eliminar el número de analfabetos registrado en el mapa de pobreza de FONCODES del 2005, aunque no tenemos información cierta al respecto.

Figura 1: Mapa de ubicación del proyecto La Granja

Fuente: Rio Tinto Minera Perú.

rondas campesinas de Querocoto (comunidades: La Granja, La Pampa, La Iraca, El Sauce y La Lima), a la zonal 3 (comunidades: Paraguay, Cundín, El Verde, La Fila y La Palma) y a la zonal 6 (comunidades: Mitobamba, El Verde, Pacopampa y Querocoto), incluidas las autoridades estatales y organizaciones de la sociedad civil. La relación principal de la empresa es con los 10 caseríos y centros poblados de las zonales 2 y 3 de rondas; estos constituyen la ZN del proyecto, pues allí se realizan las operaciones de exploración minera y se encuentra ubicado el campamento de RTMP. Según el último censo de población realizado en la ZID en el 2010, existen un total de 514 familias, y se aprecia una importante migración hacia la zona ya que al inicio del proyecto se calcularon 355 familias. La relación con la zonal 6 se sustenta en su proximidad a la capital distrital (Querocoto) y en ser parte del grupo de caseríos que están en la ruta que une la capital distrital con la ZN del proyecto La Granja.

2.1. Macroestructura: condicionantes del contexto histórico, socioeconómico, institucional y ambiental⁷

2.1.1. Antecedentes históricos

Desde fines de la década de 1960, el modelo de producción rural prevalente en la zona de Querocoto —basado en la existencia de tres grandes haciendas: Pariamarca, La Granja y Pagiabamba— da paso a la parcelación de los terrenos

⁷ La información de esta sección proviene en gran medida de GLAVE, Manuel y otros. *Historia social y económica del ámbito de influencia del proyecto minero La Granja*. Lima: GRADE, 2007.

y al surgimiento de caseríos o «comunidades», como se les conoce actualmente en toda la provincia. El proceso de parcelación de las haciendas se articula con el surgimiento, en 1976, del movimiento de rondas campesinas en la comunidad de Cuyumalca, provincia de Chota. Las rondas permitieron asegurar el nuevo orden social establecido y reprimir el robo sistemático de ganado (abigeato) y a los delincuentes que pululaban en la región. No solo se constituirían en un movimiento para lograr la seguridad de las comunidades y la prevención de la delincuencia, sino en un mecanismo de solución de conflictos, fiscalización de autoridades y promoción del bienestar de la comunidad para mejorar su calidad de vida en cuanto a servicios básicos (educación, agricultura, salud, etcétera). Actualmente, las rondas campesinas constituyen la organización social y política más importante de las comunidades de Querocoto, al igual que en el resto de provincias de Cajamarca.

Las actividades de prospección, cateo y exploración minera se inician en los primeros años de la década de 1970, por medio de Minero Perú y, posteriormente, por medio de la Cooperación Minera Peruana. Sin embargo, el mayor contacto que establecen las comunidades de La Granja, La Iraca y La Palma (ZID La Granja) con la minería se da durante la presencia de la compañía canadiense Cambior Incorporated, la cual obtuvo una concesión de exploración en 1994 por cinco años. Cambior inició los trabajos de exploración de un lote de 3.900 ha, y se creó la Sociedad Minera La Granja (SMLG).

El período de 1994 a 1997 es, sin lugar a dudas, el que más resalta en la memoria de los pobladores «antiguos» de la zona de La Granja y caseríos aledaños. Según indican, este período se caracterizó por la compra agresiva de tierras de los agricultores parceleros de la ZN del proyecto La Granja (comunidades La Granja, La Iraca y La Pampa). Las estrategias utilizadas para la adquisición de las tierras de los pobladores implicaban la compra de tierras por medio de la negociación bilateral con las familias y la fijación de precios; y, en otros casos, la presión y amedrentamiento para la venta de tierras, con la amenaza de la aplicación de la Ley 26505 de Servidumbre Minera de julio de 1995.

La imagen que ha quedado registrada en la mente de la mayoría de la población local es que la empresa «[...] compró a los dirigentes, y estos se prestaron a entrar en negociados. Incluso llegaron a vender los terrenos de la escuela de La Granja y de la posta médica. Ellos cobraron su dinero y se fueron a Chiclayo».⁸ El desplazamiento de otras familias se realizó forzosamente; según indica un poblador, «llegaron cientos de policías y sacaron a la población y les dejaron sus cosas arriba en Mitobamba».⁹

8 Entrevista realizada por ProDiálogo a un poblador de La Granja en el 2010.

9 Entrevista realizada por ProDiálogo a un poblador de La Granja en el 2010.

Como resultado de este proceso, un importante número de familias de estos tres centros poblados se desplazaron hacia diversos lugares del norte del Perú, como Jaén, y sobre todo a la ciudad de Chiclayo, capital del departamento de Lambayeque, a la cual se tiene el mayor acceso debido a la carretera de penetración que une las provincias al norte de Cajamarca con la costa norte.

Este proceso de reubicación desarticuló a las comunidades que conformaban parte de la zonal 2 de rondas campesinas del distrito de Querocoto. Tanto los dirigentes ronderos como los agentes municipales y tenientes gobernadores dejaron la zona. Igualmente, servicios básicos como los de salud y educación fueron reducidos debido a la compra de tierras en los que se encontraban. Un pequeño grupo de pobladores organizó la resistencia a las prácticas realizadas por Cambior por medio del Comité Pacífico de Autodefensa, cuyo presidente fue el doctor Edmundo Zamora Saavedra. Según un integrante del Comité Pacífico de Autodefensa:

La empresa y las autoridades de Querocoto denunciaron a los dirigentes del Comité por diversos cargos como terrorismo, alteración de la tranquilidad y otras cosas más. Un día, oiga, vino un grupo de policías con el fiscal a detenernos y no pudieron porque la gente salió de sus casas y nos defendieron. Incluso uno de ellos me llamó por mi nombre y dijo que era terrorista. La gente se enfureció y le metió un palazo en la boca. Al final y con los ánimos caldeados, el fiscal decidió que en esta visita se zanjaba todo el problema. Escuchando a la población concluyó que no había sustento para las denuncias, y jamás retornaron. A final solo 10% de la población resistimos aquí en La Granja.¹⁰

Durante este período, Cambior desarrolló actividades de mapeo, perforaciones diamantinas y exploración subterráneas, y preparó junto con un Estudio de Impacto Ambiental un estudio de prefactibilidad para una operación minera a tajo abierto, que fue presentado en 1998. Sin embargo, a fines del 2000, Cambior vendió los derechos de concesión a la empresa transnacional australiana BHP Billiton.

La presencia de BHP Billiton fue de aproximadamente un año ya que a fines del 2001 concluyó que no existía la viabilidad para continuar con el proyecto minero. Dada la situación social existente, la empresa optó por el diseño de un plan de cierre social que incluía un proceso de retorno de aquellas familias que fueron desplazadas entre 1994 y 1997. El proceso de retorno se

10 Entrevista realizada por ProDiálogo a un exintegrante del Comité Pacífico de Autodefensa de La Granja en el 2010.

produce por gestión de la empresa BHP Billiton, revirtiendo así la percepción negativa generalizada que existía sobre la minería.

Desde el 2002 al 2004, los antiguos pobladores de La Granja y caseríos adyacentes retornan a sus tierras por medio de un esquema basado en la creación de la Fundación para el Desarrollo Sostenible de la Cuenca Alta del Paltic (Fundación Paltic), la cual contó con un aporte inicial proveniente de BHP y que se alimentaría con montos adicionales equivalentes al pago que recibieron los pobladores de Cambior por la venta de sus tierras. De esta manera, el retorno de los pobladores implicó no solo la devolución de la tierra a sus propietarios o poseedores, sino también la devolución del pago recibido por la compra-venta a favor de la zona. Estos fondos se destinarían a proyectos de desarrollo para la zona de La Granja y los caseríos afectados por la gestión de la empresa minera anterior. Al final del proceso de reasentamiento, 281 retornantes readquirieron sus terrenos y 135 fueron comprados por terceros. Sin embargo, los fondos de la Fundación Paltic no alcanzaron el crecimiento esperado. Según indica un poblador de La Granja: «Solo algunos o la minoría hicieron el pago. Otros, al recibir sus terrenos de vuelta, hicieron en el mejor de los casos algún pago inicial, pero al final no pagaron nada a la Fundación». Según indica otro entrevistado en La Granja: «La Fundación (Paltic) no ha funcionado, porque no tiene la plata que debieron devolverle».¹¹

La población continuó con sus actividades, a pesar de que no fue factible que la Fundación Paltic cumpliera adecuadamente con sus fines. La gestión de BHP Billiton se recuerda con reconocimiento, como indica un poblador entrevistado: «Ellos se portaron muy bien con nosotros». Otro poblador halagó la gestión personalizada del entonces gerente de Relaciones Comunitarias de BHP Billiton, Paul Warner, diciendo: «El señor Paul Wagner no se confiaba de nadie [sic], venía y hablaba casa por casa para saber cómo iban las cosas [el retorno]. Al final, la empresa se retiró y la gente recuperó sus tierras».¹²

La presencia de las empresas mineras Cambior y BHP Billiton representó una nueva dinámica económica para la población local de La Granja. Algunos pobladores prefirieron trabajar en las empresas brindando mano de obra —en su mayoría no calificada— y recibieron a cambio sueldos por encima de los que podían recibir como peones en el trabajo agrícola local o por la venta de su producción agrícola excedente. Su capacidad adquisitiva aumentó al igual que el nivel de gasto, permitiéndoles experimentar momentáneamente mayor nivel de bienestar. En el imaginario colectivo, la actividad minera empezó a asociarse al incremento de ingresos a partir del

11 Entrevista realizada por ProDiálogo a un poblador de La Granja en febrero de 2011.

12 Entrevista realizada por ProDiálogo a un poblador de La Granja en el 2010.

empleo que otorgaron las empresas mineras de turno y a la dinamización de la modesta economía local.

En el 2005, BHP Billiton logró concluir el proceso de cierre social del proyecto, se retiró de la zona, y la concesión minera revirtió al Estado como parte de los activos de Centromín Perú. En simultáneo, la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (ProInversión) inició el nuevo proceso de recolocación del proyecto para su licitación. Con la intermediación del entonces alcalde distrital de Querocoto, Aníbal Pérez, se realizó una Asamblea en La Granja para decidir si se aceptaba el retorno de la minería a la zona. Las posturas a favor y en contra fueron discutidas hasta que, finalmente, se tomó la decisión a favor de que se acepte el proceso de otorgamiento de la concesión minera a cargo de ProInversión.

En diciembre de 2005, el Gobierno nacional concedió la buena pro para el inicio de actividades de exploración a la empresa inglesa Rio Tinto Western Holding en el proyecto La Granja. Firmado el contrato de concesión a fines de enero de 2006, se funda la empresa Rio Tinto Minera Perú Limitada S. A. C. (Rio Tinto-La Granja) con el 100% de participación de la empresa matriz Rio Tinto. El 50% del aporte ofertado por RTMP (11 millones de dólares) ha ingresado en las arcas de un fondo de desarrollo para el distrito de Querocoto, inicialmente denominado Fideicomiso La Granja, el que en la actualidad tiene una personería de asociación civil denominada Fondo Social La Granja (FSLG).

2.1.2. Actividades económico-productivas, servicios básicos y recursos ambientales

Las principales actividades económicas de la zona son la agricultura y la ganadería vacuna, las cuales están orientadas al autoconsumo. La agricultura se basa en frutales en la zona yunga, y en maíz, papa, olluco, frijol y arveja, en la zona quechua. Es fundamentalmente de secano y se desarrolla bajo la lógica de rotación de cultivos. Las áreas de riego son mínimas y básicamente sirven para la siembra de pastos forrajeros. La actividad de transformación es básicamente doméstica y está dedicada a la elaboración de quesos. Los mercados principales son las ferias semanales de Querocoto y La Granja. Se calcula que la población de la zona de influencia maneja alrededor de 900 parcelas en diferentes formas de posesión y usufructo, con una extensión total de aproximadamente 2.800 ha; es decir, un promedio de 3 ha de extensión por parcela.

Los servicios básicos de salud y educación se proveen de diferente manera. Cada comunidad tiene instituciones educativas que en algunos casos conforman todo el ciclo de educación, desde la educación inicial por medio de los Programas No Escolarizados de Educación Infantil (PRONOEI) hasta la educación secundaria con instituciones educativas de ese nivel. Existen puestos

de salud en La Granja, Paraguay y técnicos de salud en algunas comunidades como en Mitobamba. Estos servicios han sido mejorados con los aportes del Fondo Social La Granja.¹³

Por lo general, los servicios de agua y desagüe son bastante precarios. Se obtiene agua de manantiales u ojos de agua; en algunos casos, el agua proveniente de estos puntos llega a los domicilios a través de tubos. Los desagües fluyen libremente pendiente abajo y llegan a algunos de los ríos o manantiales de la zona. La tan anhelada electrificación llegó en el 2010 a los caseríos desde la ruta de Querocoto a La Granja gracias a un convenio entre la empresa eléctrica EDELNOR S. A. y RTMP, juntamente con recursos del Fondo Social La Granja.

El manejo de la tierra es básicamente parcelario, y es debido a esto que las familias campesinas administran terrenos en distintos pisos altitudinales. La tenencia de la tierra es privada y opera bajo un esquema de minifundio disperso. La propiedad de la tierra se transmite fundamentalmente por herencia y no existe un explícito mercado privado de tierras.

Existe abundante recurso hídrico que proviene de manantiales y ojos de agua, que según las formas consuetudinarias son de propiedad del dueño de la parcela donde se encuentren. El agua es de buena calidad, la concentración de metales está por debajo de los estándares de calidad ambiental, aunque se ha detectado la presencia de coliformes fecales en el río Ayraca, debido a la crianza de animales.

2.1.3. Estructura política, institucional y social

La institucionalidad local está constituida, a nivel distrital, por la Municipalidad Distrital de Querocoto, una Gobernación, el Juzgado de Paz y la Policía Nacional. Existe, además, una delegación del Sector Educación y un Centro de Salud del Ministerio de Salud. La presencia del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) se evidencia por la distribución de desayunos escolares. La institución estatal más representativa es el Municipio Distrital de Querocoto, representada en la persona del alcalde distrital. La Municipalidad representa políticamente a uno de los 19 distritos de la provincia de Chota, en el departamento de Cajamarca, y ha venido participando en diversos espacios

13 Las Asociaciones de Fondos Sociales se dan conforme con las prioridades establecidas en el artículo 8 del Decreto Supremo 082-2008- EF. La primera prioridad incluye proyectos orientados al desarrollo de capacidades humanas y provisión de servicios básicos que contribuyan a reducir los niveles de desnutrición en la población infantil, elevar los estándares de calidad de la educación y la salud, aumentar la provisión de servicios de saneamiento y energía. Cf. Informe de los Fondos Sociales a diciembre de 2010. Disponible en: <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/Tercer%20Informe%20Cuatrimestral%20Setiembre%20Diciembre%202010%20_2_%20_2_.pdf>.

de desarrollo como el Fondo Social La Granja y la Mesa de Concertación de Querocoto.¹⁴

Cada uno de los caseríos que conforman el distrito cuenta con un teniente gobernador, siendo este el nivel jerárquico más básico en la zona. Estas autoridades, en coordinación con las rondas campesinas, prestan apoyo a la autoridad judicial y policial en la zona en asuntos relacionados con la seguridad ciudadana. Los caseríos cuentan además con un agente municipal, que opera como enlace con el Concejo Distrital. Dichos agentes representan al alcalde en cada uno de los caseríos donde operan. Tanto los teniente gobernadores y agentes municipales han sido elegidos en Asambleas por las comunidades. Existen también otras dependencias públicas en el distrito como la Comisaría de Querocoto, el Banco de la Nación e instituciones educativas, siendo la más importante el Instituto Superior Tecnológico «Túpac Amaru».

En cuanto a organizaciones locales de base, la zona cuenta con la presencia de 42 Comités de Vaso de Leche, organizados sobre la base de grupos familiares, que se benefician con la entrega de «cuotas de leche» para familias con niños de entre 0 a 6 años. En todas las comunidades existen Clubes de Madres que hacen funcionar el programa de desayunos escolares, con el apoyo del PRONAA. Adicionalmente, están presentes las Asociaciones de Padres de Familia de los centros educativos (APAFA).

Sin lugar a dudas, la organización social clave en la ZID del proyecto La Granja es la ronda campesina masculina. Las rondas tienen una estructura jerárquica piramidal que va de la instancia comunal (comités de base) y llega a la instancia regional o departamental, y operan con reconocimiento legal desde 1987. Los comités de base (comúnmente referidos como «las bases») se articulan en grupos mayores denominados «zonal» o «zonales». Estas a su vez se agrupan en comités o federaciones distritales que se articulan formando la Federación Provincial de Chota, y juntamente con otras federaciones provinciales forman la Federación Regional de Cajamarca. Surgieron como un mecanismo de control social ante el creciente fenómeno de robo de ganado (abigeato) y delincuencia en la zona rural, y ampliaron sus funciones en las áreas de Gobierno local, resolución de conflictos, desarrollo comunal y fiscalización de autoridades locales. Actualmente se sabe que hay disputas internas en la Federación Provincial y en algunas de las zonales de rondas distritales. Las rondas son la instancia de organización social local, provincial y regional de mayor solidez y legitimidad en Cajamarca, y han contribuido a generar una especie de identidad o «espíritu comunal» en el espacio rural. En numerosas comunidades, las rondas se dividen en rondas masculinas y femeninas.

14 Ambos se analizarán en las secciones siguientes.

Con la participación de RTMP se han conformado también espacios participativos multiactores ad hoc como los Comités de Vigilancia Ambiental Comunitaria, una Mesa de Concertación Distrital y una MAM con los líderes de la zonal 2 y zonal 3. Esta última será materia de análisis en el presente estudio.

2.2. Microestructura: condicionantes de los escenarios relacionales

Las dinámicas de interacción entre RTMP y los actores del entorno descrito están enmarcadas a partir de algunos factores de importancia como las relaciones que las comunidades tuvieron con las anteriores empresas mineras en la zona, el tipo de relacionamiento y los aportes actuales de RTMP a las comunidades, las expectativas en torno a la venta de terrenos de la población más próxima al campamento minero (zonal 2), la demanda por mayor participación en la provisión de servicios a la empresa y las dinámicas internas de las comunidades y RTMP.

2.2.1. Relación con las anteriores empresas mineras

De las múltiples conversaciones con los pobladores de los caseríos de la zonal 2, al hablar de la presencia de la actividad minera en la zona, destaca como momento traumático el proceso de compra forzada de sus tierras por la empresa minera Cambior entre 1994 y 1995 y el subsiguiente proceso de desarraigo que experimentó la población, especialmente de La Iraca, La Granja y La Pampa. La inexistencia de un proyecto de reubicación y de un plan de desarrollo para los pobladores los llevó a instalarse en su mayoría en la ciudad de Chiclayo y a utilizar el dinero obtenido en distintas iniciativas o a afrontar los gastos del traslado y reubicación.

La imagen que tiene la población sobre esta empresa y en especial sobre un ingeniero de apellido Melgar, encargado de las negociaciones, es en general bastante negativa.¹⁵ Los pobladores mencionan cómo se hostilizó a la población y se llegó incluso a desmantelar la infraestructura de servicios básicos de estos tres poblados (escuelas y puestos de salud). Sin embargo, esta imagen se revierte cuando, en el 2000, al dejar Cambior el proyecto, transfiere sus derechos de exploración a BHP Billiton. Esta, al cabo de un año, declaró el proyecto inviable e inició un proceso de cierre social en el 2001, como se señaló anteriormente. Las gestiones de BHP generaron un cambio de percepciones importante en cuanto a las empresas mineras, en tanto se manifestaba en los hechos que estas pueden

15 Cabe señalar que hemos obtenido manifestaciones de algunos pobladores de la zona que reconocían que esta era una persona con ciertas cualidades positivas y con quien se podía dialogar, pero que una vez que se suscitaba un incumplimiento o una falta aplicaba distintas modalidades de sanción por la vía de la fuerza.

tener políticas más sensibles frente a las necesidades de las comunidades y, más específicamente, al revertir los abusos cometidos por Cambior.

Actualmente, el discurso y las acciones sociales desarrollados por RTMP son vistos con mucho más aceptación y mejor disposición por la población. Así lo estima la población al referirse a la gestión de relaciones comunitarias de la empresa, aunque no descarta la existencia de problemas y conflictos por algunas situaciones puntuales que afectan a las comunidades o a sus pobladores con la empresa.¹⁶ Los programas sociales a favor de las comunidades de la ZID contribuyen efectivamente a mejorar la imagen de la empresa.

2.2.2. Relación y aportes de RTMP a las comunidades

RTMP, en relación con el proyecto La Granja, se ha comprometido a hacer un pago de una contraprestación al Estado peruano por la suma de 22 millones de dólares, de los cuales el 50% ha sido destinado a formar parte de un fondo de desarrollo inicialmente llamado Fideicomiso y actualmente Fondo Social La Granja, para proyectos de desarrollo sostenible que tienen como beneficiaria a la población del distrito de Querocoto.

Por otro lado, la empresa, en el ánimo de implementar sus políticas de responsabilidad social y relacionamiento constructivo con las comunidades y autoridades del entorno próximo, ha puesto en marcha un conjunto de iniciativas que se focalizan en el ámbito de la salud, educación, infraestructura básica y generación de ingresos. Por ejemplo, en el campo de la educación viene financiando 23 plazas docentes en la zona de influencia en convenio con la Unidad de Gestión Educativa Local de Chota (UGEL); contribuye en la implementación de colegios; y en algunos casos provee desayunos escolares. En el rubro de salud, construyó la nueva posta médica de La Granja, la cual brinda atención de emergencia a la población del entorno; se han adquirido equipos médicos para postas de salud; y se ha suscrito un convenio con la Dirección Regional de Salud de Cajamarca para el impulso de iniciativas en ese sector. La empresa, igualmente, ha venido dando mantenimiento a la ruta que va desde Yanacuna a La Granja, y restableció el camino después de los deslizamientos producidos por las lluvias de febrero de 2008.

Adicionalmente, RTMP participó en el financiamiento de un proyecto de electrificación en las comunidades más próximas al campamento minero, el cual ha sido ya concluido. También construyó el puente sobre el río Paltic que une La Granja con los poblados de La Pampa y El Sauce. Ha establecido, en coordinación con las rondas y comunidades, un programa de empleo rotativo

16 Entrevistas realizadas por ProDiálogo a una muestra poblacional de las zonales 2 y 3 en el 2010.

para los pobladores de las zonales 2 y 3, al igual que se ha promovido la contratación de mano de obra local por los contratistas de la empresa.

En términos generales, estas acciones cuentan con la aprobación de las comunidades (a pesar de «incumplimientos» o demoras al inicio de las obras de infraestructura) y han generado una importante expectativa en la población en cuanto al incremento de la oferta de trabajo y la posibilidad de mejorar sus ingresos y condiciones de trabajo, particularmente entre aquellos que ya laboran en o para la empresa.¹⁷

2.2.3. Expectativas en torno a la venta de terrenos

El proceso de retorno generó recelos entre las familias «resistentes» (es decir, que permanecieron en la comunidad) y los que retornaban, muchos de ellos familiares. Los primeros consideraron que era injusto que se promoviera un proceso de retorno con tantos beneficios para aquellas familias que ya habían recibido dinero por sus tierras y no se habían opuesto a las malas prácticas de la empresa Cambior. Sin embargo, el compromiso de los que retornaban era devolver el dinero que recibieron por la compra-venta de sus tierras a favor de la Fundación Paltic que, junto con fondos de BHP Billiton, promovería proyectos de desarrollo sostenible para la zona. Sin embargo, la Fundación no llegó a tener el éxito pensado en tanto que muy pocas de las personas que retornaron cumplieron con pagar los montos adeudados, a pesar de haber obtenido sus terrenos de vuelta. Algunos de los que retornaron argumentaron que no tenían ya el dinero obtenido por haberlo utilizado en sus gastos o en inversiones con malos resultados; mientras que otros señalaron que no había seguridad en los títulos de compra-venta de las tierras que les había dado la empresa. Otro grupo de familias solicitaron que se les condone la deuda de los terrenos. A pesar del retorno, es evidente que la mayoría de los que retornaron y que pertenecen a la zonal 2 tienen contacto permanente y suelen viajar a la ciudad de Chiclayo.

Existe una fuerte expectativa en gran parte de la población de La Granja, La Iraca y La Pampa de vender a buen precio sus terrenos a la empresa. Según comenta un poblador: «La empresa ha venido pagando buenos precios por las tierras». Se cree así que el proceso de venta de tierras a la empresa es inminente. Algunos comuneros están inclusive construyendo casas en varias comunidades no con el fin de habitarlas, sino para darle un valor agregado a la propiedad con miras a mejorar sus beneficios en un futuro proceso de venta/compensación. Se espera también que otros comuneros regresen a la zona con la finalidad de iniciar procesos de compensación de parcelas por las cuales anteriormente no obtuvieron pago alguno, y que algunos intenten registrarse como parte del padrón

17 Se puede encontrar información detallada en la sección 4.

de ronderos de las comunidades. Solamente un mínimo de la población (menos del 10%), principalmente en La Granja, no está dispuesta a negociar un proceso de reubicación.¹⁸ Las altas expectativas también se extienden a las negociaciones de los alquileres para la ubicación de las plataformas de perforación y a la contraprestación por el derecho de acceso a los terrenos de los pobladores de la zonal 2, lo cual derivó en una suspensión de operaciones a mediados del 2010 al no ponerse de acuerdo la empresa con las familias de La Iraca.

2.2.4. Participación en la provisión de servicios a la empresa

La provisión de bienes y servicios a la empresa RTMP es una de los temas de mayor interés entre grupos de pobladores de la ZID y en la capital de distrito, Querocoto. Distintos interlocutores lo consideran esencial, y han llegado a incluirlo como prioridad en las funciones del Fondo Social La Granja. Implica el fomento de conglomerados empresariales locales que brinden la mayor cantidad de servicios a la empresa minera con el fin de generar encadenamientos productivos que beneficien a la población local y dinamicen la economía en el distrito.

Este deseo de convertirse en proveedores de la empresa no está exento de diversas tensiones. Por un lado, están las exigencias que algunos de estos grupos han planteado a la empresa para recibir beneficios que les ayuden a mejorar sus capacidades como empresarios o proveedores de servicios específicos; y, por otro lado, está el pedido de financiamiento que se requiere para la compra de bienes para implementar sus negocios. En el 2008, surgieron dos gremios de empresarios y/o proveedores: uno, en Querocoto —la Asociación de Contratistas para el Desarrollo Empresarial y Estratégico de Querocoto (ASCODEQ)—; y otro, en el caserío de La Granja —la Asociación de Empresarios y Proveedores Locales La Granja—. Estas dos agrupaciones se disputan, en la práctica, el «derecho» a ser la agrupación preferente proveedora de la empresa. Además, se cuestionan los contratos existentes a favor de otras empresas contratistas que vienen operando en la zona desde el inicio de las actividades del proyecto; el no recibir las capacitaciones para lograr formalizar las empresas; la no obtención de contratos con RTMP; y la demora de los pagos a los proveedores. Situaciones conflictivas específicas referentes a mayores requerimientos de contratación de bienes y servicios se presentarán más adelante.

2.2.5. Dinámicas internas de las comunidades y RTMP

Las dinámicas internas de las comunidades podrían clasificarse de acuerdo con las zonales de rondas en las que estas se encuentran. En la zonal

18 Tomado del documento «Línea de base de La Granja» elaborado por GRADE en el 2007.

2 y, fundamentalmente en los poblados de La Iraca y La Granja, la presencia de las actividades de exploración minera ha impactado en la dinámica social y económica de la población debido a la proximidad del campamento y las operaciones exploratorias. Algo notorio en La Granja es el flujo de nuevos inmigrantes y personas que han retornao y que han ido a residir a la zona para abrir pequeños negocios (hospedajes y restaurantes) o buscar trabajo en la empresa. Hoy en día, el caserío La Granja se distingue del resto de la zona por ser un lugar de paso y una parada obligatoria para todo tipo de vehículos y personas que trabajan o contratan con RTMP. Hay una notoria expectativa de la población por generar ingresos y mejorar su calidad de vida a partir de las actividades de la empresa o algún otro beneficio.

El desarraigo de la mayoría de la población de la zonal 2, producido por Cambior a fines de los noventa, y el posterior proceso de retorno han impactado a las comunidades de La Iraca, La Granja y La Pampa, habiéndose deteriorado el tejido y la cohesión social de estos caseríos. La formación de nuevo capital social comunal, la presencia de una importante población inmigrante, el interés por tener una mayor participación económica —no solo colectiva sino individual— en los beneficios que se puedan obtener de los acuerdos con la empresa minera condicionan adicionalmente la relación entre las organizaciones, sus líderes y la empresa minera.

En cuanto a las comunidades de los alrededores de Paraguay (el mayor centro poblado de la zonal 3), la presencia de la empresa se manifiesta en el paso permanente de camionetas o camiones que atraviesan diariamente los caseríos generando mayor flujo de tránsito pesado en la zona, y en las permanentes visitas que realizan funcionarios de la empresa, especialmente de Relaciones Comunitarias, y los contratistas. Una de las preocupaciones de mayor importancia para los pobladores de esta zonal (y de la zonal 2) es acceder a un mayor número de puestos de trabajo con la empresa o sus contratistas, incrementar sus sueldos y mejorar las condiciones de trabajo y de vida en general. Con este propósito, en febrero de 2008, los ronderos de ambas zonales se movilizaron y presentaron un conjunto de demandas a RTMP. Esto llevó a un acuerdo entre las rondas y la empresa, propiciando la mejora de sus condiciones de trabajo además de otros compromisos relacionados con la infraestructura básica. Existe también una importante expectativa por parte de la población de mejorar sus condiciones de vida a partir de la implementación de servicios básicos.

RTMP sigue enfrentando los retos que implica tener que cumplir con un exigente cronograma de trabajo. Las operaciones de exploración han sufrido retrasos debido a la suspensión de actividades del proyecto a consecuencia de la crisis mundial del 2008, y a la administración de las numerosas demandas

sociales que manifiestan las comunidades del entorno. Según indican algunos funcionarios de la empresa¹⁹, los iniciales desencuentros organizacionales entre las diferentes áreas de la empresa —las que al tener tiempos, agendas y culturas profesionales diferentes descuidaban algunos temas que tarde o temprano impactaban en las comunidades generando tensiones y eventualmente conflictos—²⁰ han sido superados. Según las mismas fuentes, el tiempo de suspensión de las operaciones durante los últimos meses del 2008 y el 2009 se convirtió en una oportunidad para reflexionar sobre cómo se iba llevando el relacionamiento con las comunidades y poder alinear integralmente a toda la empresa a favor de procesos que contribuyan a una mejor relación con las comunidades del entorno.

2.3. Macroprocesos: escenarios, actores y dinámicas relationales

Como se ha indicado, el área del distrito de Querocoto es la ZID del proyecto. En la ZID, la máxima instancia ronderil es el Comité Distrital de Ronda Campesina de Querocoto, que agrupa a varias zonales lideradas cada una de ellas por un presidente zonal. Destacan en la ZID dos escenarios en los que las relaciones entre la empresa RTMP y sus actores de interés son bastante fluidas. El primer escenario incluye la ZN del proyecto, que formalmente abarca los caseríos de La Iraca, La Granja, La Pampa y Paraguay.²¹ En la práctica, esto ha sido interpretado por RTMP como el área que comprende a todos los caseríos de las zonales 2 y 3 de rondas. Estas zonales y sus respectivos comités de base se han convertido en los interlocutores de las comunidades. Este primer escenario es foco de especial atención en la presente investigación. El segundo escenario corresponde al área de la zonal 6 de rondas adyacente a la ZN que incluye a los centros poblados de Pacopampa y Querocoto —este último como capital de distrito— y a los caseríos de Mitobamba y Vista Alegre, teniendo trascendental importancia la capital distrital en el relacionamiento con la empresa.

El tipo de relacionamiento que impulsa RTMP con los actores de interés en los dos escenarios no es excluyente. En diversas situaciones, se han articulado iniciativas que vinculan a los actores de la ZN con los actores de la capital de distrito por medio de la Municipalidad y el Fondo Social La Granja. En algunos casos, como veremos en las siguientes secciones, se ha incentivado la presencia

19 Entrevistas realizadas por ProDiálogo a funcionarios de RTMP en el 2010.

20 Por ejemplo, una mayor sensibilización a los contratistas para que tengan un buen relacionamiento con las comunidades y sus trabajadores provenientes de las comunidades, o la demora en el cumplimiento de ciertos compromisos como los de la construcción del puente de La Granja a La Pampa, la electrificación del corredor Querocoto-La Iraca o la remodelación o construcción de la posta médica de La Granja.

21 Según el documento de otorgamiento de la buena pro a favor de Rio Tinto para la obtención de los derechos de concesión del proyecto minero La Granja.

Gráfico 1: Escenarios del caso La Granja
Escenarios



Fuente: Elaborado por ProDiálogo, 2012.

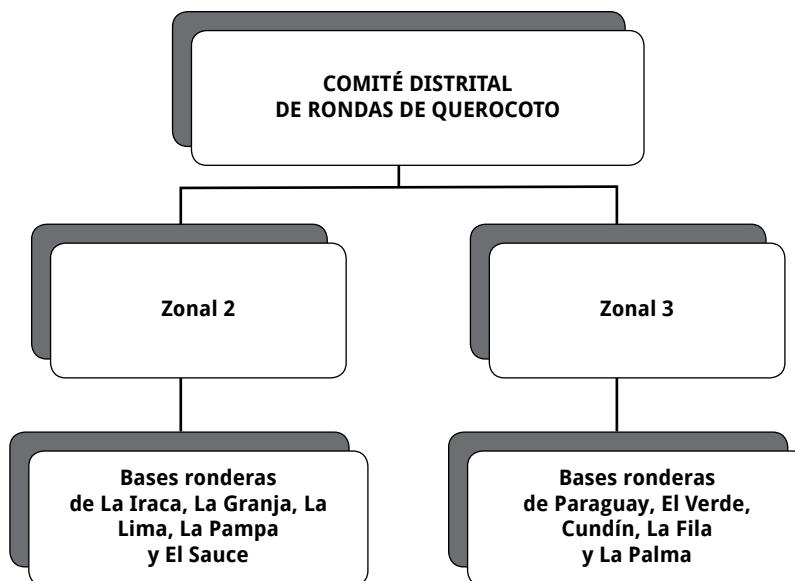
estatal de nivel provincial para contribuir a la ejecución de programas de desarrollo y provisión de servicios básicos en salud y educación, por ejemplo.

2.3.1. Relacionamiento entre RTMP y la zona núcleo (zonal 2 y zonal 3)

En la ZN, los actores protagónicos son la empresa RTMP y las organizaciones de ronda campesina de dos niveles: zonal y comités de base (véase el Gráfico 2). Dependiendo de los temas que se traten, la relación se produce entre las organizaciones de ronda de cada comunidad (bases) con la empresa, o a partir de la representación zonal de rondas que agrupa a una pluralidad de organizaciones de ronda que existen tanto en la zonal 2 como en la zonal 3, y que está liderada por el presidente de la zonal.

Cada base de rondas está liderada por una Junta Directiva encabezada a su vez por un presidente. Del mismo modo, en la mayoría de comunidades existen rondas de mujeres («rondas femeninas») que coordinan con las rondas de varones y se articulan igualmente siguiendo el liderazgo del presidente o la presidenta de la zonal de rondas. Algunas de las rondas femeninas se han conformado o reactivado para servir de interlocutores con RTMP o para acceder a programas sociales como el trabajo rotativo.

Las rondas de la ZN se caracterizan por ser dialogantes, participativas, asertivas y unidas; aunque mantienen algunas diferencias entre ellos, lo cual

Gráfico 2: Conformación de las rondas campesinas de las zonales 2 y 3

Fuente: Elaborado por ProDiálogo, 2012.

se visibiliza en la solicitud de beneficios a RTMP para las comunidades de las zonales 2 y 3. En la relación con RTMP, el acuerdo entre ellas es que siempre existirá un mayor beneficio para la zonal 2 puesto que, utilizando un criterio objetivo, en la zonal 2 existe mayor número de familias que en la zonal 3. Las organizaciones ronderiles manifiestan una conducta enérgica ante situaciones significativas que les afectan o cuando hay que tomar decisiones importantes. La decisión de movilizarse como medida de fuerza, si es necesario, se toma de acuerdo con el procedimiento ronderil, en Asamblea y por votación de todas las bases.

Las reuniones zonales de ronda se caracterizan por ser participativas, formales y estar orientadas hacia la solución expeditiva de los problemas con la formación de comisiones ad hoc para ejecutar algún mandato con la implementaciones de acciones para la resolución de conflictos. El objetivo de dichas acciones es, como las propias rondas lo expresan, «asegurar la armonía social».²²

La interacción de la empresa RTMP con las comunidades del área de influencia directa e indirecta se realiza fundamentalmente por medio de la Gerencia de Relaciones Comunitarias, que tiene oficinas en el campamento minero, en la comunidad de La Granja y en la capital del distrito de Querocoto.

22 Entrevista realizada por ProDiálogo a un poblador en el 2010.

Por medio de la Gerencia de Relaciones Comunitarias se han impulsado un conjunto de proyectos de desarrollo para las comunidades desde el inicio de sus operaciones. RTMP está interesada en mantener una relación positiva y duradera con las comunidades de la ZID por medio de diversas iniciativas, dentro del marco del fomento de la responsabilidad social, el desarrollo sostenible y el cuidado del medio ambiente. RTMP cuenta con altos estándares de relacionamiento con las comunidades sobre la base de los principios de respeto mutuo, relacionamiento activo y compromiso de largo plazo.²³ Las iniciativas implementadas por RTMP desde su entrada en la zona en el 2006 se presentan en el Cuadro 1.²⁴

Cuadro 1: Iniciativas implementadas por RTMP en el proyecto La Granja desde el 2006

Programa de salud	RTPM viene ejecutando convenios de cooperación con las instituciones de salud de la región para asegurar una mayor presencia de los servicios de salud en la zona de influencia directa, especialmente con la Dirección Regional de Salud Cajamarca y la Dirección Sub Regional de Salud-Chota. Igualmente, se ha contribuido a mejorar la infraestructura de los puestos de salud, su equipamiento y financiamiento de parte del personal de salud.
Programa de educación	RTPM impulsa un programa educativo por medio del mejoramiento de la infraestructura y la calidad de la educación, con el objetivo de disminuir los índices de analfabetismo (19%) y desarrollar capacidades técnicas en jóvenes y adultos.
Programa de maximización de impacto económico	Dirigido a mejorar las capacidades productivas ganaderas y agrícolas al igual que las de gestión de recursos; a optimizar sus beneficios económicos por medio de la capacitación y conformación del Consejo Educativo Comunal —que aglutina a todas las comunidades— ; y a identificar socios estratégicos de RTMP que contribuyan con la capacitación.
Programa de empleo local	RTPM tiene como política dar prioridad a la población local para el acceso a puestos de trabajo. Actualmente, existe un sistema rotativo de trabajo que favorece con empleo de mano de obra no calificada procedente de las comunidades de la ZID, incluye tanto a mujeres como varones. El 75% del personal que interviene en el proyecto La Granja proviene de la ZID. Dentro del programa se incluye el fortalecimiento de los proveedores locales de las comunidades de la ZID, y la compra de servicios y productos locales procedentes de la ZID.

Fuente: Rio Tinto Minera Perú.

Sin embargo, la relación entre empresa y comunidad no depende exclusivamente de la Gerencia de Relaciones Comunitarias y su personal. Esta Gerencia debe consensuar internamente la implementación de estrategias de relacionamiento con otras Gerencias y con la Gerencia General de RTMP. Del mismo modo, los calendarios de operación del proyecto exigen resultados que involucran la colaboración de todas las Gerencias, siendo vital el desempeño de Relaciones Comunitarias. En general, las negociaciones internas entre las distintas Gerencias y las decisiones que toman día a día tienen un peso

23 Cf. <http://www.riotinto.com/documents/ReportsPublications/Communities_standard.pdf>.

24 Para mayor información, cf. <http://www.riotintolagranja.com/ESN/community_and_engagement/community.asp>.

específico en el tipo de relación que se establece con las comunidades y los actores de interés. No pocos conflictos tienen como punto de origen las diferencias de criterio y la incomunicación entre las distintas Gerencias de una empresa. Igualmente, las otras áreas de RTMP y los contratistas o colaboradores de la empresa son actores que al relacionarse diaria y cotidianamente con la comunidad impactan socialmente en ellas, razón por la cual interesa a empresas socialmente responsables asegurar que todos ellos se ajusten —en la relación que establezcan con las comunidades— a los estándares de salud, medio ambiente, seguridad y comunidades que han adoptado.

2.3.2. El relacionamiento entre RTMP y la zonal 6

El segundo escenario corresponde al área de la zonal 6 de rondas campesinas que incluye a los centros poblados de Pacopampa, a la capital de distrito (también llamada) Querocoto,²⁵ y a los caseríos de Mitobamba y Vista Alegre. Estos dos últimos se encuentran en la ruta que desciende de Querocoto a la ZN del proyecto. En este escenario, el relacionamiento de RTMP tiene que ver fundamentalmente con tres actores: las comunidades de la zonal 6, el Municipio Distrital de Querocoto y el Fondo Social La Granja.

En las comunidades pertenecientes a la zonal 6 existe una seria aspiración a obtener los mismos beneficios de los que disfrutan las comunidades de la ZN del proyecto. Los dirigentes ronderos de Querocoto y comunidades de la zonal 6 perciben a las comunidades de las zonales 2 y 3 como renuentes a compartir los beneficios en puestos de trabajo que obtienen de la empresa, neutralizando cualquier iniciativa de RTMP por extender el programa rotativo de trabajo a otras comunidades. Según representantes de la zonal 6, se considera que la empresa ha generado el incremento de costos en el distrito y diversas molestias por la frecuencia y mayor dimensión de los vehículos de paso que han malogrado el estado de la vía que atraviesa Querocoto, sin obtener mayor beneficio de las actividades mineras. Como un mecanismo que contribuya a mejorar la calidad de vida de esta zona fue conformada, a fines del 2008, una Mesa de Concertación Distrital (se analizará posteriormente); se ha dinamizado la gestión del Fideicomiso La Granja convirtiéndolo en una asociación civil (Fondo Social La Granja) que ejecuta proyectos de infraestructura y servicios básicos en el distrito; se han hecho aportes para mejoras de infraestructura en Querocoto; y se ha dado mayor participación a las empresas locales distritales en los servicios que requiere RTMP.

25 Al ser el vocablo *Querocoto* tanto el distrito como la capital de distrito, para evitar confusiones al referirnos a la capital del distrito utilizaremos únicamente «Querocoto», mientras que si nos referimos al distrito usaremos la frase «distrito de Querocoto».

Las relaciones entre los comités de base que conforman la zonal 6 con la zonal misma han sido dispares. En algún momento, algunos comités se reconocieron como autónomos —no subordinados a la zonal 6—, como es el caso de la base de Mitobamba a pesar de que esto no ha sido admitido por la dirigencia de la zonal 6. Por otro lado, la histórica rivalidad entre Querocoto y el centro poblado de Pacopampa, el cual aspiró en algún momento a ser capital de distrito, se manifiesta en la autonomía que expresa la base de este último poblado.

El Municipio Distrital de Querocoto es la representación estatal de mayor presencia y reconocimiento en el distrito. Desde los inicios del proyecto La Granja, se ha establecido una relación fluida entre RTMP y el Municipio, caracterizada como de «buen vecino». ²⁶ Desde la licitación del proyecto, la figura del alcalde —en coordinación con el Gobierno nacional— ha tenido un rol importante en la decisión, junto con la población de La Granja y caseríos aledaños, sobre el retorno de la minería a la zona. El señor alcalde, José Aníbal Pérez Valderrama, maestro y rondero de Querocoto, cumplió dos mandatos seguidos durante los períodos 2003-2006 y 2007-2010. En el período 2011-2014, el alcalde distrital es el señor Percy Delgado Cubas, de la agrupación política Fuerza Social.

El alcalde saliente se caracterizaba por ser una persona muy accesible y dialogante, y estar dispuesto a promover actividades concretas para el desarrollo distrital. Ha tendido siempre a articular diversas iniciativas con RTMP y también con los líderes de las zonales ronderas. El nuevo alcalde muestra también una disposición similar, aunque no tiene trayectoria en rondas ni afiliación a estas. El Municipio es representado por los agentes municipales, quienes son elegidos por las propias comunidades.

2.3.3. *El Fondo Social La Granja*

Luego de firmado el contrato de concesión y de crearse RTMP a fines de enero de 2006, se constituyó el Fideicomiso La Granja con el 50% (11 millones de dólares) del pago realizado por la licitación del proyecto, con el fin de financiar y ejecutar programas de desarrollo en el distrito de Querocoto. El fideicomiso implica que el Estado, en su calidad de aportante (fideicomitente), destina un fondo (fideicomiso) a una entidad financiera (fiduciario) para que esta lo administre, según un mandato y reglas predefinidos por el Estado, a favor de las comunidades del área de influencia del proyecto minero (fideicomisario). El Estado consideraba esta figura jurídica una innovadora forma de garantizar una directa contribución a las zonas de influencia directa de concesiones

26 Entrevista realizada por ProDiálogo al exalcalde Aníbal Pérez en abril de 2008.

(fundamentalmente mineras) que se venían licitando en el país. Algunos especialistas señalan que la constitución de fideicomisos apuntaba a introducir incentivos para asegurar la licencia social o estimular a las poblaciones a dar su visto bueno para el retorno de la minería a sus territorios o compartir la riqueza generada por la explotación minera desde el inicio del proyecto.²⁷ Adicionalmente, se esperaba que estos fondos se convirtieran en un mecanismo descentralizador de los recursos en zonas donde existirían importantes inversiones, mejorándose desde un inicio las relaciones entre minería y comunidades, y pudiéndose prevenir conflictos sociales al existir fondos para satisfacer las altas expectativas de desarrollo en las zonas adyacentes a proyectos extractivos.²⁸

En el caso del Fideicomiso La Granja, el cual resulta aplicable exclusivamente al distrito de Querocoto, se conformó un Comité Directivo y un Consejo Ejecutivo. El primero contaba con la participación de funcionarios de ProInversión, del Ministerio de Educación, del Ministerio de Salud, del Ministerio de Agricultura, del Ministerio de Energía y Minas, de la empresa RTMP, del Gobierno regional de Cajamarca y de las autoridades locales. El segundo estaba presidido por el alcalde de Querocoto y sobre él recaía la decisión de definir los proyectos que se llevarían adelante. Sin embargo, este modelo fiduciario fracasó puesto que demostró ser muy burocrático, en cuanto a requisitos para la aprobación y ejecución de proyectos; centralista, al depender de la gestión de ProInversión, que era la entidad fideicomitente con sede en Lima; ineficaz, para implementar los proyectos esperados por una población que veía con buenos ojos la existencia de un fondo para el desarrollo de la población local; y fuente de conflictos y tensiones, al surgir cuestionamientos de la población local a la gestión y demora en la ejecución de sus fondos. La solución a estos problemas se dio con la modificación del marco legal de los fideicomisos y su conversión al modelo basado en los denominados fondos sociales.

A inicios de mayo de 2009, ProInversión, la asociación civil Fondo Social La Granja y RTMP, suscribieron un convenio mediante el cual se transfirieron los fondos del Fideicomiso La Granja al Fondo Social La Granja. Con esto se da fin al modelo fiduciario y se instaura un nuevo modelo basado en la figura de asociación civil, la cual administraría desde ese momento los fondos sociales con la participación directa de la Municipalidad de Querocoto y la empresa

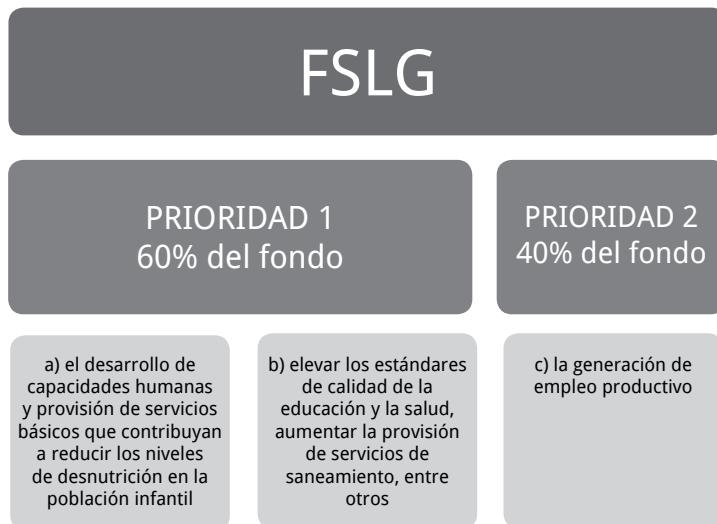
27 Cf. el análisis realizado por MENDOZA, Armando; Pedro FRANCKE y Edgardo CRUZADO en el documento *Análisis, críticas y recomendaciones para mejorar el funcionamiento de los fondos sociales/fideicomisos mineros*. Lima: Cooperación, s. a. Cf. <<http://www.ibcperu.org/doc/isis/10738.pdf>>.

28 Cf. <http://www.stakeholders.com.pe/index.php?option=com_content&task=view&id=415>.

RTMP. La idea fundamental era destrabar las barreras existentes en la gestión de los fondos fiduciarios y «acelerar la ejecución de los proyectos de interés social, especialmente aquellos de más alto impacto», según indicó la máxima representante de ProInversión.²⁹ A diciembre de 2010, ProInversión había transferido al Fondo Social La Granja la suma de 24.235.382 nuevos soles (aproximadamente 8,8 millones de dólares).³⁰ De acuerdo con el contrato de concesión, RTMP se ha comprometido a entregar a este Fondo 11 millones de dólares según un calendario prestablecido.

Al utilizarse la figura legal de la asociación civil, la estructura del Fondo Social La Granja queda conformada por una Asamblea General de Asociados y un Consejo Directivo; en ambos casos, sus integrantes son representantes de la Municipalidad de Querocoto y de RTMP. Del mismo modo, cumpliendo con la base legal de conformación de los fondos sociales, se ha elegido por medio de un procedimiento de licitación a la entidad encargada de la Gerencia General del Fondo Social La Granja, la entidad LM & LM consultores E. I. R. L., siendo el gerente general el ingeniero Manuel Pérez Mundaca. Los objetivos y prioridades del Fondo Social La Granja se definieron según se muestra en el Gráfico 3.

Gráfico 3: Objetivos y prioridades del Fondo Social La Granja



Fuente: Elaborado por ProDiálogo, 2011.

29 Nota publicada en: <[30 Cf. Reporte cuatrimestral 003 de Fondos Sociales del Ministerio de Energía y Minas, p. 12. Disponible en: <\[http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/Tercer%20Informe%20Cuatrimestral%20Setiembre%20Diciembre%202010%20_2_%20_2_.pdf\]\(http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/Tercer%20Informe%20Cuatrimestral%20Setiembre%20Diciembre%202010%20_2_%20_2_.pdf\)>.](http://www.andina.com.pe/Espanol/Noticia.aspx?id=qGK10ZrRQfw=>>.</p>
</div>
<div data-bbox=)

En aplicación de los principios de transparencia y rendición de cuentas, el marco legal para la contratación del Fondo Social La Granja se basa en el Decreto Legislativo 996 y su Reglamento (Decreto Supremo 082-88-EF). A la fecha, el Fondo Social La Granja ha ejecutado proyectos de electrificación, agua potable, desagüe y alcantarillado, infraestructura y cocinas mejoradas que han beneficiado a diversos caseríos del distrito de Querocoto.³¹ Sin embargo, un informe del Grupo Propuesta Ciudadana, de julio de 2010, indica que aún eran necesarios una mayor transparencia y el acceso a la información en la gestión del Fondo Social La Granja, en cuanto a temas relevantes como los recursos ejecutados o la lista de proyectos por rubro de prioridad en la mayoría de fondos sociales.³²

La creación del Fondo Social La Granja llegó en un momento oportuno para la población del proyecto La Granja, antes del anuncio por parte de la empresa de una retracción sustantiva de sus operaciones debido a la crisis financiera mundial. El Fondo Social La Granja empezó a demostrar eficiencia tanto en la capacidad de gestión como de ejecución de los proyectos aprobados dentro del distrito. Según el tercer informe cuatrimestral de fondos sociales publicado por el Ministerio de Energía y Minas en diciembre de 2010, el Fondo Social La Granja ha logrado una ejecución equivalente al 72,36% de los montos comprometidos para proyectos aprobados, el cual se constituye en el porcentaje de ejecución más alto de todos los fondos sociales existentes en el país.³³ Otro cambio importante en comparación con el Fideicomiso se evidencia por la ubicación de las oficinas del Fondo Social La Granja en Querocoto, ya que anteriormente el Fideicomiso —al no tener oficinas en el distrito— se convertía en una suerte de entelequia, distante de las autoridades y población locales, y una muestra más del histórico centralismo capitalino.

El Cuadro 2 resume los puntos de vista de los actores más importantes de la ZID —RTMP, organizaciones de rondas y Municipalidad de Querocoto— en cuanto a sus percepciones mutuas, factores emocionales, patrones comunicacionales, característica de la relación, recursos de poder, su cosmovisión y factores culturales.

31 Mayor información sobre el Fondo Social La Granja, la encuentra en su página web: <<http://www.fondolagranja.com/>> y en el informe del Cuarto Reporte Cuatrimestral sobre Fondos Sociales del Ministerio de Energía y Minas, disponible en: <<http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/Cuarto%20Informe%20Cuartimestral%20Enero%20Abril%202011.pdf>>.

32 BACA, Epifanio y Gustavo ÁVILA. *El programa minero de solidaridad con el pueblo y los fondos sociales. Evaluación de Transparencia*. Propuesta Ciudadana. Reporte de vigilancia. Julio de 2010. Cf. <http://www.fondosolidaridadcajamarca.org/docs/evaluacion_propuesta_ciudadana/files/evaluacion_propuesta_ciudadana.pdf>, p. 36.

33 Cf. ib., p. 12.

Cuadro 2: Matriz de análisis de actores del caso La Granja

	COMUNIDADES			RTMP	MUNICIPALIDAD DE QUEROCCOTO
	ZONAL 2	ZONAL 3	ZONAL 6		
PERCEPCIÓN Y EMOCIONES (Imágenes de uno mismo, del otro y factores emocionales)	Contar con un vecino que les ayude en el desarrollo comunal. Apoya en el desarrollo de su comunidad mediante el diálogo. Expectativas por acceder a mayores beneficios contractuales, sociales y laborales. Frustración y disgusto ante incumplimientos de RTMP. Cuestiona la legitimidad de la zonal 3 en la obtención de beneficios que otorga RTMP.	Ve a la empresa como alguien que contribuye a solucionar problemas de desarrollo comunal. Disgustada por algunos incumplimientos por parte de la empresa. Mucho deseo de fortalecer el vínculo con RTMP para obtener programas de desarrollo y trabajo. Desconfianza hacia la zonal 2, aunque desea que trabajen conjuntamente.	El Gobierno local con grandes dificultades para solucionar la problemática y la empresa vista como aliada. La comunidad como un beneficiario activo en la problemática de su comunidad. Sensación de exclusión al no beneficiarse de los programas de trabajo y de desarrollo como las comunidades de la ZN.	Las comunidades como aliados estratégicos para lograr los objetivos del proyecto. RTMP como promotor del desarrollo local sin dejar de involucrar al Estado. Preocupada por las dinámicas asumidas por algunos líderes de la zonal 2.	<ul style="list-style-type: none"> - El Gobierno local con grandes dificultades por no poder aportar más en la problemática local. RTMP y la minería son vistos como aliados e impulsores del desarrollo local. - La comunidad como beneficiaria activa en la problemática de su comunidad. Comunidades de la ZN tienen un buen vecino que les ayuda: RTMP.
COMUNICACIÓN (Características, canales /espacios y dificultades)	El principal espacio de comunicación es la Asamblea ronderil; participa toda la comunidad en la casa comunal, suele incluir a RTMP. El discurso utilizado suele ser competitivo y assertivo.	El principal espacio de comunicación es la Asamblea ronderil; participa toda la comunidad en la casa comunal, suele incluir a RTMP. El discurso utilizado suele ser competitivo y assertivo.	El principal espacio de comunicación es la Asamblea ronderil; participa toda la comunidad en la casa comunal. El discurso utilizado suele ser competitivo y assertivo.	Reuniones informativas y participación en las Asambleas realizadas por las rondas. Oficina de RTMP en Querocoto y La Granja.	<p>Se fomenta la participación de la población mediante los presupuestos participativos y cabildos abiertos, teniendo algunas debilidades en el equipo técnico. El nexo de comunicación con las comunidades se da a través de oficios que se entregan a los agentes municipales, comisiones que visitan al Alcalde y visitas del Alcalde a comunidades.</p> <p>La comunicación con las comunidades es fluida.</p>

	ZONAL 2	ZONAL 3	ZONAL 6	RTMP	MUNICIPALIDAD DE QUEROOCOTO
PODER (Recursos y balances)	La cercanía a la empresa RTMP es un recurso importante, pues eso le da «prioridad» en cuanto a proyectos productivos y acceso a empleo dado por la empresa; otro recurso es la capacidad de organización y movilización brindada por la estructura de las rondas.	La cercanía a la empresa RTMP es un recurso importante, pues eso le da «prioridad» en cuanto a proyectos productivos y acceso a empleo dado por la empresa; otro recurso es la capacidad de organización y movilización brindada por la estructura de las rondas.	Un recurso importante es el acceso mayor a servicios básicos, pues eso le brinda mejores condiciones de vida en comparación con las otras zonas, también cuenta con proximidad al alcalde distrital, lo que los hace más «visibles», y presentes ante esta importante autoridad. Cuentan con una importante capacidad de organización y movilización brindada por la estructura de las rondas.	Un recurso importante es su impacto dinamizador, en lo económico y social, en el distrito de Queroocoto; su capacidad económica; redes de comunicación e información y vínculo directo con los distintos niveles de gobierno.	Los recursos más importantes son: redes de comunicación e información, capacidad de influencia en lo político
COSMOVISIONES	Valora el cumplimiento de los compromisos, la claridad y transparencia, el desarrollo de la comunidad con la participación de todos y el aporte de la municipalidad y la empresa.	Valora el cumplimiento de los compromisos, la claridad y transparencia, el desarrollo de la comunidad con la participación de todos y el aporte de la municipalidad y la empresa.	Formales. Orientación a las decisiones colectivas, a que sus organizaciones tiendan a una mayor horizontalidad, a una visión del tiempo más flexible (no como una «línea» que debe ser atravesada rápidamente y de manera secuencial). Requieren de poca información del entorno para extraer conclusiones, las infieren y las entienden de manera implícita. Predomina el machismo.	Se valora el desarrollo de la actividad minera de manera responsable, preservando el medio ambiente y con la generación del desarrollo de cada una de las comunidades, valorando las buenas relaciones con todas ellas.	Fomentar e impulsar el desarrollo del distrito con la participación de la empresa privada y la población

Fuente: Elaborado por ProDiálogo, 2011.

Finalmente, cabe señalar que, en los últimos dos años, han surgido otros actores que han tenido cierto grado de presencia en este escenario: el Frente de Defensa de los Intereses de Querocoto, liderado por el dirigente rondero y profesor Elmer Jara, y la ASCODEQ.

3. Eventos conflictivos en el proyecto La Granja

Desde el inicio de las actividades de RTMP en el 2006, la relación con las comunidades de la ZN y Querocoto ha sido bastante fluida. Como se ha descrito anteriormente, la empresa vino impulsando diversos programas destinados a mejorar la calidad de vida de las comunidades de su entorno. Frecuentemente, participa en las Asambleas mensuales de las rondas campesinas para informar acerca del desarrollo del proyecto minero y para contribuir de diversas formas mediante acuerdos, la administración de algunos pedidos y la solución de reclamos o quejas. No obstante este tipo de relacionamiento, la existencia de fondos de desarrollo distrital y aportes provenientes de diversas fuentes, se han presentado algunos eventos conflictivos que han marcado los escenarios de estudio y la relación empresa-comunidades en la ZID, especialmente en el corredor que une la ciudad de Querocoto con La Granja. Estos eventos, de características muy propias, se presentan a continuación.

3.1.1. La presencia de las rondas campesinas externas a la ZID y Querocoto

Desde junio de 2007, la Federación Regional de Rondas Campesinas de Cajamarca, la Central Única Nacional de Rondas (CUNARC PERU), la Central de Rondas Campesinas de los distritos de Huambos y Llama, la Federación Distrital de Rondas Campesinas de Querocoto y la Central del Naranjo que aglutina a 17 bases —todas ellas pertenecientes a la provincia de Chota, Cajamarca— venían realizando un conjunto de reuniones con las poblaciones, organizaciones y líderes ronderiles de la provincia para conocer los posibles impactos de la actividad minera en la provincia. Posteriormente, el 13 de septiembre del mismo año, se desarrolló una Asamblea con la asistencia de 2.000 campesinos en Huambos, con la participación de ronderos de los distritos de Huambos, Querocoto y Llama. En dicha Asamblea se acordó rechazar la actividad minera en sus jurisdicciones. Es recién en ese momento que se enteran que los territorios de sus distritos están dados en concesión en un alto porcentaje.³⁴

La mañana del 19 de octubre de 2007, la Plaza de Armas de Querocoto se llenó con representantes y líderes ronderos del distrito de Huambos, Cochabamba, Llama y Querocotillo acompañados del congresista Werner

34 Cf. <<http://caballeroredverde.blogspot.com/2007/10/el-conflicto-social-en-el-proyecto.html>>.

Cabrera y el excandidato a la presidencia de la Región Cajamarca, Gregorio Santos Guerrero,³⁵ para realizar una nueva reunión y pronunciarse sobre la presencia de la actividad minera en la zona. La reunión se tornó tensa en tanto que los pobladores procedentes de la ZN del proyecto La Granja y de Querocoto —especialmente sus organizaciones ronderas— así como el entonces alcalde de Querocoto, Aníbal Pérez, se opusieron abiertamente a la visita no acordada de esta comitiva.

En dicha reunión, los ronderos y los pobladores de La Granja y Querocoto allí presentes manifestaron expresamente estar de acuerdo con la permanencia de RTMP y, por medio de su alcalde distrital, condenaron «la presencia de personas extrañas al distrito que venían a Querocoto faltando el respeto a sus bases ronderas y a sus autoridades locales con el fin de dividir a la organización rondera». Un dirigente rondero de Querocoto que fue entrevistado posteriormente manifestó de manera enfática: «Nosotros nos opusimos [...] es igual que si hiciera una fiesta en mi casa, ¿cómo va a venir gente sin siquiera yo haberlos invitado?». ³⁶ La discusión dio lugar a algunos altercados entre los ronderos visitantes y locales para posteriormente abrir un espacio tenso de discusión donde la comitiva visitante pudo exponer a la población local el porqué de su desaprobación de la actividad minera. Finalmente, antes de retirarse, acordaron que la minera RTMP debe preservar los ríos, manantiales y valles; y que se llevaría a cabo una consulta popular en Querocoto en enero de 2008, para así ratificar o no la continuidad de las exploraciones que venía ejecutando la empresa.³⁷ Dicha consulta popular no se llegó a realizar.

Si algunos dudaban de la aceptación de las organizaciones locales, en especial las rondas campesinas del área de Querocoto y de la ZN, en cuanto a la actividad minera a raíz del proyecto La Granja, esta posibilidad quedó descartada con lo acontecido el 19 de octubre de 2007. En entrevistas directas, tanto con el alcalde de Querocoto, de ese entonces, como con líderes ronderos de esa ciudad y de otras zonales adyacentes, se evidenció la clara voluntad de las autoridades locales de coexistir con la actividad minera en la zona. Sin embargo, esta aceptación no exime de la existencia de altas expectativas de la población local en cuanto a los beneficios que se obtendrían por la presencia de la empresa minera en la zona, y que en diversos momentos se conformen

35 Gregorio Santos ha sido recientemente elegido presidente del Gobierno regional de Cajamarca para el período 2011-2014.

36 Entrevista realizada por ProDiálogo a un dirigente rondero de Querocoto en junio de 2008.

37 Cf. la versión de Enlace Nacional en la que se indica que los ronderos locales rechazaron a los visitantes y apoyaron a la minería. Disponible en: <<http://enlacenacional.com/2007/10/29/habrá-consulta-popular-sobre-minera-rio-tinto/>>; cf. otra versión en El Maletero; disponible en: <<http://caballeroredverde.blogspot.com/2007/10/el-conflicto-social-en-el-proyecto.html>>.

nuevas agendas, temas y eventualmente conflictos que deban administrarlos estos actores.

Un año después, en octubre de 2008, y con mucho recelo por temor a recrear lo acontecido en el 2007, las autoridades distritales autorizaron una reunión de 300 ronderos de la localidad de Pacaibamba Bajo en la Plaza de Armas de Querocoto. En ella, los ronderos visitantes se pronunciaron y demandaron más programas agrícolas, como la siembra de árboles frutales y madereros; mejoras en la infraestructura de regadío como el Canal de Checos, que serviría para irrigar todo el sector noreste de la población distrital; y se opusieron a la supuesta construcción de un túnel en el cerro Ocshawilca, el cual indicaron es el colchón acuífero para la población de Querocoto y del vecino distrito de Huambos. En esta reunión no estuvo presente ningún representante de RTMP ni el alcalde de Querocoto; solo asistieron una fiscal provincial de Chota y el comisario de Querocoto.³⁸ Terminada la reunión, los ronderos se retiraron con total tranquilidad.

3.1.2. Demandas de tipo laboral y social: el paro de febrero de 2008

Ante la falta de atención a los reclamos derivados de las condiciones de trabajo que tenían los pobladores de la ZN, beneficiados por el sistema rotativo de trabajo acordado entre RTMP y las comunidades, los ronderos y comuneros de la ZN decidieron realizar un paro en La Granja el 9 de febrero de 2008. Ante esta situación, RTMP solicitó la presencia de las autoridades del orden para garantizar la seguridad del campamento minero de La Granja. Se hicieron presentes 40 efectivos policiales y representantes de la fiscalía provincial de Chota.

El día del paro, los pobladores y ronderos bloquearon la carretera que une Querocoto con La Granja y un grupo de aproximadamente 300 pobladores se congregaron frente al campamento minero protestando por lo que consideraron incumplimientos de la empresa. La protesta se llevó a cabo de manera pacífica sin registrarse ningún hecho de violencia.

Los dirigentes comunales presentaron un pliego de reclamos de 22 asuntos laborales y sociales, en el que destacaba el pedido de aumento del jornal de trabajo y mejoras en cuanto a los programas sociales dirigidos a las comunidades. Funcionarios de RTMP se hicieron presentes en el lugar desde el inicio de la crisis, acompañados de dos fiscales para iniciar el diálogo con los comuneros. Después de horas de discusiones, el primer acuerdo al que llegaron fue el de desbloquear la vía y permitir que se retorne a los trabajos para tratar un pliego petitorio de 22

38 Cf. <http://www.querocoto.com/index.php?option=com_content&task=view&id=93&Itemid=2>.

puntos.³⁹ Al cabo de dos días, las negociaciones arribaron a diversos acuerdos,⁴⁰ entre ellos el incremento de las remuneraciones de los comuneros pertenecientes al sistema rotativo de trabajo y nuevos compromisos sociales.

Poco después de concluida la crisis, se produjo un evento climático que tuvo como consecuencia que las actividades de exploración del proyecto La Granja fuesen suspendidas del 19 de febrero al 6 de marzo de 2008, debido a los derrumbes causados por las lluvias de la temporada a la altura del poblado de Mitobamba (en la ruta que baja de Querocoto a La Granja). Las actividades de limpieza y reapertura de la carretera concluyeron el 7 de marzo de 2008. Según indicaron los pobladores de la zona de Mitobamba y del área de influencia del proyecto, esta situación contribuyó a distender el ambiente y a valorar el apoyo de la empresa con sus maquinarias y equipos técnicos para limpiar la zona. Como lo manifestó un poblador local: «Estamos muy agradecidos porque la empresa nos ayudó mucho para no estar incomunicados y mantener el paso de personas por la carretera».⁴¹

3.1.3. Reparación de la calle El Comercio y construcción de una vía de evitamiento en Querocoto

El continuo tránsito de maquinarias y vehículos pesados por la ciudad de Querocoto, que se usaron en el proyecto La Granja, generaron durante el 2008 reclamos de la población. Según indicaron los pobladores, las quejas se debían

39 La información proviene del Reporte de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo de febrero de 2008. Disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2008/conflictos_sociales48.pdf>, p. 182.

40 Según el reporte de conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo, anteriormente citado, se arribó a los siguientes acuerdos:

1. Rio Tinto reafirmó el compromiso de dar preferencia, cuando realice contrataciones locales, a los pobladores del distrito de Querocoto, quienes se incorporarán a la empresa bajo condiciones equitativas, con los mismos beneficios laborales de los actuales trabajadores de la empresa (jornadas de trabajo de acuerdo con la ley y pago de horas extras).
2. En relación con la selección de personal, se comprometió a que los requerimientos de personal se publicarán en las comunidades, explicando claramente los requisitos y el proceso. Se comprometió a que la evaluación del personal se compartirá con las autoridades de las comunidades.
3. En cumplimiento de la Política de Alcohol y Drogas de Rio Tinto, no accedió al pedido de reposición a trabajadores de comunidades que fueron separados por faltar a estas medidas.
4. En relación con el pedido de contar con un proyecto de electrificación rural, se informó sobre la razón de los retrasos en la obra: el incumplimiento del contratista al que se le otorgó la buena pro. Se decidió la participación de representantes de las comunidades en las reuniones de Electro Norte S. A. (ENSA) y Graña y Montero (GyM).
5. Adicionalmente, Rio Tinto se comprometió a financiar tres puentes peatonales, un badén vehicular y la remodelación del centro de salud de la localidad.

41 Respuesta de un poblador como parte de las entrevistas realizadas por ProDiálogo dentro del alcance de la presente investigación.

fundamentalmente a la afectación de la calle principal (calle El Comercio), daños a las casas contiguas y el colapso de la red de agua y desagüe que se encuentra debajo de esa calle. Según indicaron los pobladores y los ronderos campesinos urbanos de Querocoto, las calles no han sido diseñadas para soportar el peso y frecuencia de tránsito de vehículos pesados,⁴² y se han visto afectados por varios días de falta de agua. Ello no solo afecta sus necesidades domésticas sino también la de sus negocios, restaurantes y hospedajes.⁴³

A falta de atención a sus reclamos, el 10 de septiembre de 2008, unos 300 ronderos pertenecientes al Comité de Base Ronderil Cercado Querocoto protestaron por estos hechos y bloquearon los accesos a Querocoto, paralizando las actividades en la zona. La situación se resolvió ese mismo día con un acuerdo entre las organizaciones ronderas y RTMP, en el cual la empresa se comprometió al pavimentado de las calles afectadas (calle El Comercio), la reparación/sustitución de las redes de agua y desagüe, y la construcción de un acceso alterno (denominado «vía de evitamiento») para el tránsito pesado que necesariamente estaría fuera del pueblo, entre otros. Según se informó, se formalizaría este acuerdo el 18 de septiembre con la participación de la Municipalidad de Querocoto.⁴⁴

A pocos días de concluida la paralización, representantes de RTMP, de las rondas campesinas distritales y de la zonal 6 acordaron formar una Comisión Técnica, integrada por dos representantes de la Municipalidad, dos representantes de RTMP y cuatro representantes de las rondas, con el objetivo de elaborar el expediente técnico para la construcción de la vía de evitamiento, la cual se ejecutaría en un corto plazo.⁴⁵ En octubre de 2008, se realizó una tercera reunión de la Comisión Técnica, y se concluyó que la pavimentación de la calle El Comercio requeriría trabajos adicionales para mejorar su drenaje y otros de tipo estructural.⁴⁶ Se informó que la pavimentación de la calle El Comercio se estaría efectuando en el transcurso de noviembre a diciembre de 2008.⁴⁷ En enero de 2009, el alcalde de Querocoto informó que el presupuesto

42 Cf. nota en <http://www.querocoto.com/index.php?option=com_content&task=view&id=84&Itemid=2>

43 Cf. nota en <http://www.querocoto.com/index.php?option=com_content&task=view&id=89&Itemid=2>.

44 Cf. ib.

45 Si bien no tenemos evidencia, esta reunión debe responder a la reunión para formalizar los acuerdos del 10 de septiembre de 2008 que debió realizarse el 18 de septiembre del mismo año. Cf. <http://www.querocoto.com/index.php?option=com_content&task=view&id=86&Itemid=2>.

46 Nótese que en la zona existe una falla geológica que ha hecho que un número de casas en la zona del Barrio Sanjuanpampa estén fracturadas o inclinadas.

47 Cf. <http://www.querocoto.com/index.php?option=com_content&task=view&id=97&Itemid=2>.

para la pavimentación de dicha calle ascendía a 1.500.000 nuevos soles y que la ejecución de la obra se realizaría por licitación pública.⁴⁸

Sin embargo, en febrero de 2009, el asesor técnico de la rondas campesinas de Querocoto, el ingeniero Hugo Pérez Acuña, declaró que el presupuesto designado para la calle El Comercio no estaba sustentado, cuestionó el hecho de que la propuesta técnica no considerase los costos de desmontaje de tubería de agua y desagüe, ni el trabajo de encofrado de pavimento rígido, entre otros puntos. Todo esto tendría como consecuencia una ampliación presupuestal que en esa fecha no existía. Indicó a su vez que paralelamente a la pavimentación de la calle El Comercio se debería construir la vía de evitamiento, la cual no estaba incluida en el presupuesto asignado.⁴⁹ Hacia fines del 2010, se informó que RTMP estaba realizando labores de mantenimiento y reparación de la calle El Comercio⁵⁰ —la cual no estaba aún abierta al tránsito—, y que se estaban realizando los estudios técnicos para identificar el tramo de la vía de evitamiento.

3.1.4. Demandas de mayor participación de empresas locales proveedoras de bienes y servicios

A fines de septiembre de 2008, representantes de distintas empresas proveedoras de bienes y servicios en la ZID del proyecto —destacan el grupo de transportistas de carga y de pasajeros en camionetas de doble tracción— se reunieron con la Gerencia de Relaciones Comunitarias de la ZN en Querocoto, para que se les dé las garantías de prioridad en la adquisición de bienes y servicios ofertados a la empresa, y contar con el apoyo económico de RTMP y de las autoridades locales para asegurar el sostenimiento de sus emprendimientos. Los representantes expresaron también su disgusto y sensación de maltrato por la demora en el proceso de contratación, en los pagos por los servicios y bienes proveídos, y ante la falta de preferencia a las empresas locales, al haberse enterado de la contratación de empresas que no pertenecen al distrito.⁵¹

Según reportó la Asociación Cultural Querocoto de Lima, el gerente de Relaciones Comunitarias de RTMP en La Granja indicó que le parecía «espectacular ver a empresarios de la zona de impacto junto con los empresarios de Querocoto, esto jamás se dio [...] Tenemos que conversar». Según se informa, el funcionario explicó que los gremios de proveedores de servicio que reclaman trabajo deberían tener una visión clara de lo que quieren. «Soy partidario de la responsabilidad social y a RTMP le conviene tratar con un solo representante

48 Cf. <http://www.querocoto.com/index.php?option=com_content&task=view&id=130&Itemid=2>.

49 Cf. <http://www.querocoto.com/index.php?option=com_content&task=view&id=131&Itemid=2>.

50 Cf. <http://www.querocoto.com/index.php?option=com_content&task=view&id=267&Itemid=2>.

51 Cf. <http://www.querocoto.com/index.php?option=com_content&task=view&id=131&Itemid=2>.

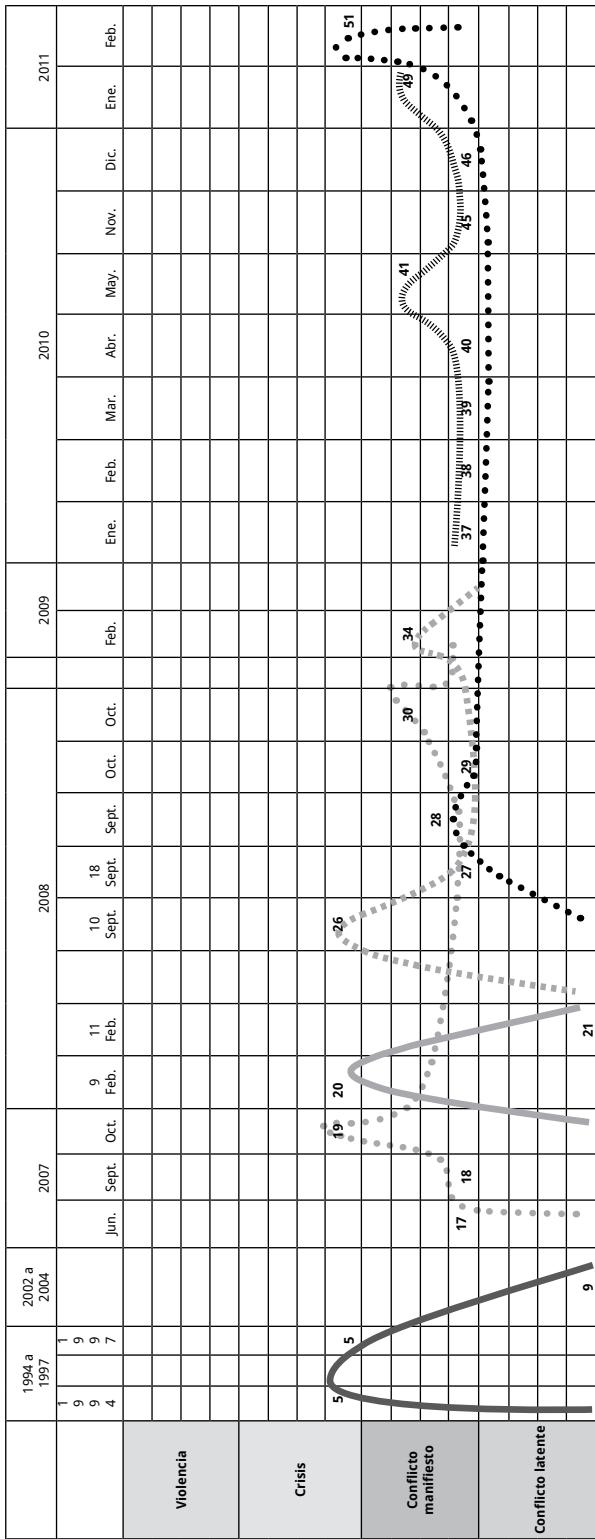
de asociaciones de proveedores empadronados, que tengan el aval de la comunidad y de la autoridad distrital», remarcó.⁵²

Diversas agremiaciones han surgido a partir de la presencia del proyecto minero. La Asociación de Empresarios y Proveedores Locales La Granja, por ejemplo, fue formada por un grupo de pobladores de La Granja con el fin de representar y organizar a los comerciantes de esta para que presten sus servicios a la empresa minera RTMP. Esta asociación se constituyó formalmente el 1 de julio de 2010, aunque anteriormente los pobladores ya venían organizándose y solicitando a RTMP que se les concedan un conjunto de beneficios para poder ofrecer servicios múltiples que satisfagan las necesidades logísticas de RTMP. El jueves 17 de febrero de 2011, la Asociación de Empresarios y Proveedores Locales organizaron un plantón de varias horas y el bloqueo de la carretera por la cual se accede al campamento en el poblado de La Granja. Exigieron conversar con el gerente general de RTMP, Ian Woods, quien se encontraba presente en el campamento. Según los medios de comunicación regionales, los representantes de la Asociación exigían el cumplimiento de una serie de ofrecimientos, como ocupar puestos de trabajo, que se contrate a las empresas locales para ser proveedoras de la empresa o que se ejecuten algunos trabajos.⁵³

Según algunos pobladores entrevistados en La Granja, el problema central de algunos integrantes de la Asociación es que, si bien tienen el deseo de brindar sus servicios a la empresa o convertirse en proveedores de ella, no tienen experiencia empresarial o no tienen capital de trabajo, están a la espera del apoyo de la empresa con financiamiento y capacitación para conformar sus empresas. Algunos comuneros de La Granja que participan en la Asociación han manifestado su malestar al tener que esperar durante varios años sin mayor resultado. Según indicó un entrevistado: «Nos gustaría que nos den oportunidad de participar proveyendo algunas cosas que necesite la empresa, desde pequeña a gran cantidad, ya que aquí no hay grandes capitales; [nosotros estamos] sin posibilidad de competir con otras empresas». Remarcó el entrevistado: «Quisiéramos proveer de maquinarias pesadas, productos no perecibles, camionetas y de todo». Una líder de La Granja que fue entrevistada indicó: «Queremos que se nos dé a nosotros [estos contratos]. Desde hace cuatro años venimos pidiendo la oportunidad para abastecer a RTMP en lugar de Sodexo. Han dado más a Querocoto [que a nosotros]». Igualmente, manifiestan

52 Ib.

53 Cf. <http://andinaradio.net/noticia/index.php?option=com_content&view=article&id=239:chota-realizan-planton-contra-minera-rio-tinto&catid=34:locales&Itemid=55> y la edición regional del diario *La República* del sábado 19 de febrero de 2011 disponible en: <http://issuu.com/larepublica_peru/docs/edicion-norte-190211>.

Gráfico 4: Eventos conflictivos en el caso La Granja¹

¹ La cronología de los eventos conflictivos se encuentra en el Anexo que aparece al final del presente texto.

Fuente: Elaborado por ProDiálogo, 2011.

su disgusto ante los beneficios que se estarían concediendo a los comerciantes y proveedores de la capital distrital, Querocoto, con los cuales la empresa tiene acuerdos de suministro y provisión de servicios en artículos de primera necesidad y camionetas para el transporte de Chiclayo a La Granja.

3.1.5. Análisis de los eventos conflictivos: los elementos del caso en detalle

La relación entre empresa y comunidades en la ZID presenta un conjunto de eventos conflictivos que permiten comprender su naturaleza y dinámica. Es por medio del análisis de eventos conflictivos que podemos aproximarnos al proceso de diálogo que se abre dentro de la ZN, así como también de otros eventos dialógicos como los procesos de negociación y la Mesa de Concertación de Querocoto. El Gráfico 4 resume dichos eventos.

Tomando en cuenta las cuatro dimensiones para la transformación de conflictos reseñadas en el marco teórico de la presente investigación, podemos determinar, en principio, cuáles son los factores considerados fuente de los eventos conflictivos que vimos en la sección anterior al igual que los impactos que han creado en esas dimensiones los mismos eventos conflictivos. Las fuentes de conflictos son las raíces o los puntos de origen que junto con ciertos condicionantes ocasionan una situación conflictiva. Los impactos se refieren a los cambios negativos que generan las situaciones de conflicto en las cuatro dimensiones de transformación y siguen reforzando los patrones de conflictividad. El enfoque de transformación busca implementar estrategias para atacar tanto a las fuentes como a los impactos negativos que hayan dejado los conflictos, en este caso los eventos conflictivos. Ambos pueden resumirse en el Cuadro 3.

Del mismo modo, las situaciones conflictivas resumidas en la sección anterior pueden sistematizarse a partir de la matriz de modelo de análisis de conflictos del Cuadro 4 utilizando el marco de análisis de tres elementos: la identificación de los actores (personas), el análisis de los problemas (síntomas o nudos del conflicto) y el proceso de los conflictos (la dinámica o evolución del conflicto a partir de sus etapas, estrategias y tipos de abordaje).

A partir de este análisis, podemos observar que el proceso de relación entre RTMP y las comunidades muestra las siguientes características:

- El programa de cierre de BHP Billiton, iniciado en el 2001, y que incluyó un programa de remediación social e implicó el retorno de los propietarios de tierras a la zona de La Granja y caseríos aledaños contribuyó crucialmente a la construcción de un nuevo y más constructivo imaginario comunal sobre la relación con la minería en la zona. Es muy probable que, sin este proceso de retorno y devolución de tierras a su propietarios originales, el proyecto minero La Granja

Cuadro 3: Fuentes e impactos del conflicto

Fuentes	Dimensiones de transformación	Impactos en el conflicto
<ul style="list-style-type: none"> - Altas expectativas para obtener beneficios laborales y contractuales de RTMP. - Frustración por incumplimiento de promesas y acuerdos. - Disgusto por daños a vías. - Obtención de beneficios para mejorar condiciones de vida. - Escasez de recursos económicos. 	Personal	<ul style="list-style-type: none"> - Sensación de engaño. - Sensación de maltrato. - Sensación mutua de aprovechamiento por el otro. - Disgusto ante procesos lentos de solución a problemas y pedidos.
<ul style="list-style-type: none"> - Comunicación imperfecta entre las partes. - No escuchar los pedidos y reclamos de las comunidades. - RTMP debe proveer en ausencia del Estado («el buen vecino»). 	Relacional	<ul style="list-style-type: none"> - Incremento de la desinformación y mala comunicación. - Incremento de la desconfianza.
<ul style="list-style-type: none"> - Predominio de acciones de firmeza y medidas de fuerza para solucionar pedidos no atendidos o conflictos vía rondas. - Tiempos de espera y de ejecución entre comunidades y empresa no empatan. 	Cultural	<ul style="list-style-type: none"> - Se refuerza la cultura de la coerción para la solución de conflictos. - Se refuerza el uso del «diálogo» (en realidad, negociación) a partir del uso de medidas de fuerza de las rondas. - Incomprensión en cuanto a la forma de ver el mundo por parte del otro.
<ul style="list-style-type: none"> - Debilidad estatal, especialmente de la Municipalidad de Querocoto. - Falta de mecanismos que procesen quejas y reclamos comunitarios oportunamente. - Centralismo manifestado en la ineficiente gestión del Fideicomiso La Granja. 	Estructural	<ul style="list-style-type: none"> - Se sustituye fácticamente la presencia del Estado por la de RTMP. - Se utilizan mecanismos de solución de conflictos no institucionalizados ante las medidas de fuerza que toman las rondas.

Fuente: Elaborado por ProDiálogo, 2011.

hubiera tenido un tipo de relacionamiento comunitario muy distinto al actual, que se basa en el deseo de establecer relaciones de coexistencia y colaboración.

- A pesar de la creación de este marco de relacionamiento, se han producido diversos momentos de crisis en la relación entre la empresa y las comunidades, especialmente aquellas que se ubican a lo largo de la ruta que une la ciudad de Querocoto hasta la ZN del proyecto. Estos eventos, sin embargo, no han puesto en riesgo la viabilidad del proyecto.
- Entre las fuentes de las situaciones de conflicto que derivaron en crisis, los pobladores mencionan frecuentemente los supuestos incumplimientos o la no aceptación de ciertos pedidos por RTMP, lo cual suele generar como efecto de arrastre a la hora de postular una agenda de negociación, la inclusión de otros temas como proyectos de desarrollo, acceso a programas laborales y contratación de servicios empresariales locales.

Cuadro 4: Matriz de análisis de los eventos conflictivos

Persona (Actores)	Problemas («Síntomas» y «Nudos»)	Proceso (Dinámica, Etapas, Estrategias Abordaje)
<p>Actores primarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - RTMP: RRCC, otras áreas de la empresa; contratistas - Pobladores de la ZID: Querocoto ciudad y comunidades y representantes ronderos de las zonales 2, 3 y 6 del distrito de Querocoto - Municipalidad de Querocoto - Rondas campesinas externas al distrito - Asociación de Contratistas de Querocoto (ASCODEQ) - Asociación de Proveedores de La Granja 	<p>Actitudes: predisposición a trabajar conjuntamente, aunque siendo consciente de que existen temas pendientes de discusión.</p> <p>Comportamientos: estilos de interacción dialogantes y competitivos, aunque pueden devenir en eventos de confrontación que se traducen en medidas de fuerza por parte de las comunidades y rondas campesinas.</p> <p>Asuntos conflictivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mejoras en cuanto a condiciones de trabajo y sueldos para la población local. - Preferencia para la contratación de servicios de proveedores locales para la ZN. - Programas de desarrollo en salud, formación y educación básica. - Ejecución de acuerdos (incumplimiento y/o demoras). - Pagos por el derecho de acceso a terrenos para las actividades de exploración del proyecto. - Reparación de la calle El Comercio y construcción de la vía de evitamiento en Querocoto. <p>Posiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Comunidad: obtener mayores beneficios de la empresa RTMP. - Empresa: continuar con el cronograma de actividades de exploración en la concesión del proyecto La Granja y de aporte al desarrollo distrital. - Municipalidad de Querocoto: que RTMP cumpla con contribuir al desarrollo sostenible y aporte para mejorar la calidad de vida del distrito. - Asociación de Contratistas de Querocoto: obtener mayor número de contratos de RTMP o sus contratistas. - Asociación de Proveedores de La Granja: obtener el mayor número de contratos de RTMP y sus contratistas, siendo preferido por encima de la ASCODEQ. <p>Intereses y necesidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Comunidad: mejorar sus condiciones de vida en términos generales. Específicamente, obtener mayores ingresos por medio de los programas laborales de RTMP, mejorar su producción agropecuaria, capacitarse, obtener buenos precios por la venta o alquiler de sus tierras, hacer negocios con RTMP, mejorar los servicios básicos en los caseríos que están en la ruta Querocoto-La Granja, reconstruir la vía El Comercio y construir una vía de evitamiento. - Empresa: lograr los derechos para la realización de trabajos de exploración, conducirse dentro de sus estándares y principios institucionales y contribuir a mejorar la calidad de vida de la ZID y especialmente la ZN. - Municipalidad de Querocoto: promover el desarrollo del distrito. - Asociación de Contratistas de Querocoto: obtener beneficios económicos y mejorar sus ingresos. - Asociación de Proveedores de La Granja: obtener beneficios económicos y mejorar sus ingresos. <p>Factores condicionantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Las relaciones que las comunidades tuvieron con las anteriores empresas mineras en la zona. - El tipo de relacionamiento y los aportes actuales de RTMP a las comunidades. - Las expectativas en torno a la venta de terrenos de la población más próxima al campamento (zonal 2). - La demanda por mayor participación en la provisión de servicios a la empresa. - Las dinámicas internas de las comunidades y RTMP. 	<p>Etapa 1. Relación traumática con la minería: la empresa minera Cambior implementa un agresivo y traumático programa de compra de tierras y desplazamiento forzado de las comunidades de la zonal 2 (1994-2000).</p> <p>Etapa 2. Cambio de percepción sobre la minería: BHP Billiton adquirió los derechos de concesión del proyecto a Cambior. Luego de un año de actividad BHP impulsó un programa de cierre, incluyendo el retorno de familias de la zonal 2 y devolviendo las tierras vendidas a Cambior. Pobladores de la zonal 2 cambian positivamente su percepción sobre la actividad minera (2000-2005).</p> <p>Etapa 3. Retiro de BHP Billiton y licitación de la concesión por ProInversión (2005).</p> <p>Etapa 4. Rio Tinto obtiene la concesión de La Granja: se iniciaron nuevamente operaciones de exploración en La Granja a cargo de RTMP (Dic 2005-2008).</p> <p>Etapa 5. Suspensión de actividades de exploración del proyecto debido a la crisis mundial. Se mantienen los programas sociales en la ZID. Se abre la Mesa de Concertación de Querocoto. Se inicia un tiempo de reflexión y evaluación de la relación por ambos actores (2008-2009).</p> <p>Etapa 6. Reinicio de actividades: RTMP reinicia las actividades de exploración y se impulsa la Mesa de Acuerdos Marco entre las zonales 2 y 3, y RTMP (2010).</p>

Fuente: Elaborado por ProDiálogo, 2011.

- Estas medidas se manifiestan en acciones de fuerza (paros, bloqueos de la ruta o plantones) que, si bien en algún caso podrían ser consideradas ilegales, no han devenido en daños a las personas o propiedad ni en enfrentamientos. Sí han exigido, en alguna situación, la presencia de las autoridades policiales y fiscales de la provincia.
- Las crisis se caracterizan por ser una consecuencia de la frustración acumulada, y propician acciones de fuerza de corta duración (no mayor de 24 horas). En todos los casos, estas medidas han sido mitigadas gracias a la apertura de negociaciones directas entre los actores, que a su vez han derivado en sendos acuerdos entre las partes.
- En términos generales, el patrón de administración de conflictos de las comunidades implica la presentación de pedidos, reclamos, quejas verbales o por medio de escritos, los que al no ser atendidos generan un sentimiento de disgusto y frustración entre los pobladores y sus organizaciones. Una vez evaluada la situación y vista la importancia de los temas en juego, las organizaciones locales —generalmente por medio de sus rondas— pueden optar por organizarse y movilizarse tomando una medida de fuerza para presionar a la empresa a que negocie la agenda planteada. La empresa, ante la gravedad de la situación, opta por abrir un espacio de negociación para revertir la dinámica de conflicto.
- Por el momento no se ha alterado este patrón de interacción en situaciones de conflicto entre comunidades y empresa, puesto que siguen evidenciándose nuevos temas de importancia —reclamos de mayor participación de proveedores de servicios de Querocoto y las negociaciones para alquilar tierras en la zonal 2— que han ocasionado últimamente nuevas situaciones de tensión en la relación o medidas de fuerza de baja intensidad.

3.2. Otros espacios de interacción entre comunidades y empresa

Antes de analizar el proceso de diálogo entre las comunidades de la ZN y RTMP, conviene mencionar que existen múltiples espacios de encuentro entre la empresa y las comunidades. Estos espacios puede ser espacios ad hoc destinados a trabajar temas como educación o salud, o espacios de contacto permanente como el que requieren ciertas actividades específicas (por ejemplo, la implementación del empleo rotativo), los que tienen las diferentes áreas con las comunidades a partir de la operación de exploración minera, o aquellas con una naturaleza más propiamente de concertación. En este último espacio destacan los Comités de Vigilancia Ambiental y las Mesas de Concertación del distrito de Querocoto; lo cuales presentamos brevemente a continuación.

3.2.1. La conformación de los Comités de Vigilancia Ambiental en la ZID

Durante el segundo semestre del 2006, se conformaron cinco Comités de Vigilancia Ambiental Comunitaria (CVA) del proyecto La Granja en los que participan las comunidades de La Granja, La Iraca, La Pampa, El Sauce, pertenecientes a la zonal 2 y en el centro poblado de Paraguay, incluyendo sus anexos (zonal 3). Estos comités destacan por constituirse en la primera experiencia nacional de Comité Ambiental dentro de proyectos de exploración. El mandato legal establece que los comités sean formados cuando el proyecto minero esté en fase de explotación. Esta iniciativa cuenta con la participación y aprobación de las rondas campesinas y tiene la característica de ser un sistema que apunta a prevenir o canalizar constructivamente los problemas y conflictos ambientales en la zona. La organización Futuro Sostenible viene facilitando y realizando la gestión de este proceso desde sus inicios.⁵⁴

Los CVA representan a su respectiva comunidad y tienen por función ser el nexo entre ella y RTMP en temas de tipo ambiental, como cuando existe una preocupación o queja sobre asuntos que afecten el medio ambiente. Los CVA participan en la formulación de los estudios de línea de base, y proponen y diseñan actividades de tipo ambiental, tales como: el monitoreo ambiental participativo, talleres de capacitación de sus integrantes, manejo de desechos comunitarios y educación ambiental. Los CVA vienen cumpliendo sus funciones y han emitido diversos informes de monitoreo sobre el estado de diversas zonas en las cuales RTMP viene realizando sus operaciones. Este tipo de actividades han despertado una mayor conciencia sobre la importancia del tema ambiental entre sus integrantes, la necesidad de involucrar a la comunidad en actividades ambientales, el deseo de fortalecer las capacidades de sus integrantes e implementar proyectos que contribuyan al cuidado del medio ambiente y, en especial, al recurso hídrico.⁵⁵

3.2.2. Formación de las Mesas de Concertación de Querocoto

A partir de una invitación realizada por RTMP a la Municipalidad Distrital de Querocoto —la cual fue extendida a las autoridades educativas, sanitarias y ronderas del distrito—, se realizó en la segunda quincena de octubre de 2008 una reunión en la Sala de Sesiones de la Municipalidad, donde se puso a consideración el plan de trabajo a corto y mediano plazo de RTMP en Programas de Desarrollo Económico, de Educación y Salud, en atención a las necesidades

⁵⁴ Cf. el documento de Futuro Sostenible en el que se describen los comités. Disponible en: <<http://www.futurosostenible.org/comites/doc/CVA.pdf>>.

⁵⁵ Se puede encontrar mayor información sobre los CVA en <<http://www.futurosostenible.org/comites/>>.

de las comunidades del distrito donde se dé mayor impacto social. A partir de la discusión de necesidades de cada uno de estos tres sectores, se acordó entre los asistentes impulsar un proceso de Mesas de Concertación en cada sector, contaban con un presupuesto de trescientos mil dólares aportados por la empresa.⁵⁶

Adicionalmente, se convino que el Programa de Desarrollo Económico estaría presidido por el Instituto Superior Tecnológico; el de Educación, por la institución educativa Túpac Amaru; y el de Salud, por el Centro de Salud Distrital. Cada área tendría como misión investigar las necesidades prioritarias de cada sector en el distrito y hacer propuestas sostenibles en el tiempo.⁵⁷

Cuadro 5: Características de los Programas de Desarrollo Económico, de Educación y Salud de RTMP y las Mesas de Concertación

Características					
Espacio	Naturaleza	Líder/Grupo impulsor	Actores involucrados	Ámbito de intervención	Agenda
Mesa de Desarrollo Económico	Mesas multiactor de concertación	Presidido por el Instituto Superior Tecnológico de Querocoto	RTMP, Municipalidad, autoridades comunitarias, Instituto Superior Tecnológico y Sub Dirección Regional Agraria de Chota	ZID del proyecto La Granja	Proyectos sostenibles de forestación y agricultura para algunas comunidades
Mesa de Salud	Mesas multiactor de concertación	Presidido por el Centro de Salud Distrital de Querocoto	RTMP, Municipalidad, autoridades comunitarias, CLAS de Querocoto, encargados del puesto de salud y la iglesia; Dirección Sub Regional de Salud de Chota	ZID del proyecto La Granja	Mejora en la infraestructura, equipamiento y contratación de personal de salud
Mesa de Educación	Mesas multiactor de concertación	Presidido por la institución educativa Túpac Amaru	RTMP, Municipalidad, autoridades comunitarias, Dirección Subregional de Educación de Chota (UGEL de Chota), APAFA	ZID del proyecto La Granja	Mejoras del mobiliario e infraestructura educativa

Fuente: Elaborado por ProDiálogo, 2011.

Según la opinión de diversos actores a nivel local, la vinculación de las Mesas con autoridades de nivel regional no ha dinamizado los espacios tal como se esperaba.⁵⁸ Estos espacios siguen funcionando en la actualidad y congregan a un número limitado de actores del distrito y —según se ha podido entender— requieren de mayor impulso para lograr una convocatoria más amplia con la participación de los actores de interés más importantes del distrito. De esta manera, se podría generar una dinámica mucho más constructiva con

56 Cf. <http://www.querocoto.com/index.php?option=com_content&task=view&id=105&Itemid=2>.

57 Cf. ib.

58 Entrevista realizada por ProDiálogo al exalcalde de Querocoto, Aníbal Pérez, en el 2010.

elementos dialógicos y una visión de largo plazo. Esta importante iniciativa podría fortalecerse por medio de vínculos con el proceso de diálogo de la Mesa de Acuerdo Marco de la ZN, que veremos a continuación.

4. Proceso de diálogo: la Mesa de Acuerdos Marco (MAM)

A inicios del 2010, las comunidades que comprenden la ZN del proyecto La Granja (zonales 2 y 3 de rondas campesinas de Querocoto) presentaron por separado a RTMP sendos documentos orientadores, titulados Planes Estratégicos, con el fin de impulsar planes de desarrollo para las dos zonales e iniciar un proceso de discusiones entre las zonales y la empresa. El documento de la zonal 2 marcaba como horizonte el 2010, mientras que el de la zonal 3 regiría hasta el 2013. Ambos documentos expresaban un conjunto de necesidades económicas y sociales de las poblaciones de la zona directa al proyecto La Granja. RTMP tomó estas iniciativas con buena disposición y aceptó iniciar un proceso de diálogo con las comunidades de la ZN, el cual estaría dirigido por un tercero facilitador, la institución Futuro Sostenible.

4.1. Organización del proceso

Las dos zonales y RTMP acordaron contar desde un inicio con un facilitador para las reuniones del proceso de diálogo. El facilitador presentó una propuesta metodológica a RTMP y, previamente y por separado, se reunió con cada una de las partes para explicarles su rol independiente, las funciones que desempeñaría y para solicitarles su consentimiento para actuar como facilitador del proceso. Las partes manifestaron su conformidad, y se fijó la fecha para la primera reunión de la Mesa de Diálogo.

La primera reunión de la Mesa de Diálogo se realizó en La Granja en febrero de 2010, y se identificaron dos temas para la agenda de la reunión. El primero estaba relacionado con la estructuración del proceso, y; el segundo, con una primera agenda de temas por conversar entre las zonales y la empresa.

En cuanto a la estructura del proceso, se definieron temas como la acreditación de los representantes de las partes, se acordó que cada zonal tendría una delegación de diez titulares con sus respectivos suplentes. RTMP estaría representado por cuatro titulares y cuatro suplentes. Los representantes deberían estar acreditados formalmente por medio de una carta que consignara su capacidad de decisión en representación de sus respectivas organizaciones. A las reuniones podrían asistir asesores de las partes y, en los hechos, también aquellas personas cuya participación las comunidades considerasen conveniente.

Se estableció el conjunto de principios que gobernarían la Mesa de Diálogo (responsabilidad, respeto, equidad, tolerancia y justicia). Se acordó que los acuerdos se tomarían por consenso. Del mismo modo, se conformó una Comisión

de Seguimiento integrada por un delegado de las dos zonales y otro delegado de RTMP con la finalidad de resolver posibles problemas o conflictos, los que podrían solicitar la participación del facilitador para ayudar en la solución de estos. Igualmente, la Comisión estaría encargada de preparar los documentos necesarios para cada reunión de la Mesa y de los grupos de trabajo que se conformen, y de la implementación de acuerdos y planes de trabajo acordados.

Las rondas campesinas participaron como integrantes de la Mesa y dentro de un mecanismo de solución de conflictos acordado entre las partes. Es decir, de fracasar las gestiones de la Comisión de Seguimiento, las Juntas Directivas de las rondas campesinas y la Gerencia General de RTMP, intervendrían buscando la solución directa al conflicto, pudiendo solicitar la ayuda de un mediador.

A partir del intercambio de puntos de vista, se estableció una visión del proceso de la Mesa en los siguientes términos:

Trabajando juntos y de manera planificada, las comunidades de las Zonales II y III del distrito de Querocoto y el proyecto de Río Tinto La Granja mejoran la calidad de vida de las familias del área y logran el desarrollo de la fase exploratoria del proyecto RTLG en el período 2010-2013. (Etapa de prefactibilidad).⁵⁹

Igualmente, se estableció la denominación para este proceso: «Mesa de Acuerdos Marco entre las comunidades de las zonales II y III del distrito de Querocoto y el proyecto Rio Tinto La Granja», la que en la actualidad se denomina con las siglas MAM.

En cuanto a la definición de los temas que se tratarán en la MAM, las representaciones de las comunidades de las dos zonales de rondas explicaron el contenido de sus planteamientos —que inicialmente hicieron llegar por escrito y separado a la empresa RTMP— y, posteriormente, la empresa ratificó su deseo de contribuir a satisfacer las necesidades de las comunidades de la zona de influencia al igual que asegurar que se cumpla con las actividades de exploración que demanda el proyecto en esta etapa hasta el 2013.

Se esbozó también una propuesta de Reglamento de Funcionamiento donde las partes acordaron por escrito la naturaleza, finalidad, objetivos, funcionamiento y la estructura de la MAM. La MAM está estructurada en dos niveles. En un primer nivel, se encuentra la Asamblea o Plenaria, que consiste en la reunión frecuente donde se discuten los diversos temas con la participación de los representantes elegidos de las dos zonales y de RTMP. En un segundo nivel, se encuentran la Comisión de Seguimiento —la que cuenta con un protocolo de actuación y una descripción de sus roles— y los Comités y/o

59 Acta extraordinaria del 20 de febrero de 2010.

equipos de trabajo, estos últimos brindan el soporte técnico a la Asamblea para contar con todos los insumos necesarios para tomar una decisión informada y adecuada. A pedido de las líderes ronderas de la zonal 3, la MAM ha acordado que ellas participen en todos los comités incluida la Comisión de Seguimiento.

Finalmente, se encuentra la figura del facilitador quien, habiendo sido aceptado por los integrantes de la MAM, dirige las reuniones de modo imparcial y coordina con la Comisión de Seguimiento para la preparación de las Asambleas. A febrero de 2011, se habían conformado el Comité Agropecuario y el Comité de Educación para la capacitación de jóvenes.

4.2. La negociación

A partir de la segunda sesión, las dos zonales y RTMP empezaron a trabajar la agenda acordada durante la primera reunión, lo cual empezó a poner en movimiento a los dos comités de trabajo, el Agropecuario y el de Educación.

El Comité Agropecuario cuenta con un fondo que, bajo la metodología de proyectos «Escuelas de campo», maximiza los recursos familiares en el medio rural, e implementará un programa agrosilvopecuario de once meses relacionado con proyectos de crianza de cuyes, cultivo de café, instalación de plantas de granadilla y reforestación.⁶⁰ Previamente, se piensa realizar la línea de base para cada actividad.

La administración del programa y su presupuesto, el seguimiento de las actividades y la supervisión externa del programa, al igual que la contratación del personal profesional que estaría involucrado en la gestión administrativa y técnica de los proyectos, son temas que vienen siendo discutidos entre las partes. Esto a su vez ha evidenciado la necesidad de definir el mecanismo para la mejor gestión de los fondos de la MAM y de los contratos profesionales.

Ha quedado claro para los integrantes de la MAM que los proyectos agrosilvopecuarios deben ser rentables y sostenibles, estar enmarcados dentro de los planes de desarrollo de las comunidades, no deben duplicar ni competir con proyectos derivados del Fondo Social La Granja que se vienen implementando en el distrito, y deben establecer claros compromisos de los beneficiarios como contrapartida (no necesariamente recursos económicos).

El Comité de Educación está enfocado en implementar una propuesta de creación de Centros de Difusión Tecnológica (CDT) en cada zonal e impulsar un programa de capacitación para 25 pobladores que se convertirán en conductores calificados con licencia de conducir, para laborar posteriormente en el proyecto. Ambos tienen como destinatarios a los jóvenes residentes de las dos zonales que recientemente hayan egresado del colegio. En ambos casos, se han

60 Cf. MESA DE ACUERDOS MARCO. *Boletín informativo*, diciembre de 2010.

evaluado diversas propuestas de formación y capacitación, negociándose entre las dos zonales los cupos que tendría cada una para presentar a los postulantes al programa de capacitación. Una vez más, en este caso, se ha reconocido el criterio preexistente por el cual la zonal 2 tiene una mayor proporción de cupos que la zonal 3 basado en la mayor densidad población.

Aparte de los temas agropecuarios y de formación, la MAM ha sido el espacio para que las comunidades obtengan fondos para sus festividades patronales y se realicen las primeras coordinaciones entre la Asociación de Proveedores Locales y la empresa.⁶¹ Igualmente, la MAM ha posibilitado que RTMP aborde el tema de la negociación con los propietarios y poseicionarios de tierras para obtener accesos a lugares donde se instalarán plataformas de perforación desde el segundo semestre del 2010, y la necesidad de llegar a acuerdos basados en criterios justos entre las partes. La idea fundamental es permitir que el proyecto cumpla con su mandato de definir si se puede continuar con la siguiente fase, para lo cual se han reunido con los representantes de las dos zonales de ronda para establecer algunos criterios básicos de negociación de estos temas.

4.3. Desafíos en el proceso de diálogo

La MAM inició sus reuniones en febrero de 2010, con una frecuencia mensual, teniendo como sedes las comunidades de La Granja (zonal 2) y Paraguay (zonal 3) durante marzo y abril, respectivamente. Las reuniones se suspendieron hasta noviembre del mismo año debido a una nueva tensión entre las comunidades de la zonal 2 con RTMP: el costo y las condiciones a pagar a los poseedores o propietarios de tierras por el derecho de acceso a sus terrenos (alquileres), para que RTMP cumpla con su calendario de actividades de perforación. Tal como se indicó anteriormente, el pago por este derecho ha generado muchas expectativas entre los pobladores de la zonal 2, y fue necesario definir algunos criterios básicos para enmarcar las negociaciones con los propietarios o poseedores de tierras. Según comenta un funcionario de RTMP, no era factible entrar en sucesivas negociaciones sin un marco de criterios justos tanto para los pobladores como para la empresa. Superado este desafío por medio de la participación de los dirigentes de rondas, las reuniones de la MAM se reanudaron.

En diciembre de 2010, se acordó que la reunión de enero de 2011 se realizaría en el centro poblado de Paraguay. En esta reunión solo estuvieron presentes representantes de la zonal 3, en tanto días antes las comunidades de la zonal 2 decidieron no asistir. Son varias las explicaciones que se han compartido sobre las causas de esta decisión. Lo expresado por un dirigente de la zonal 2 en una entrevista condensa en gran medida estas razones:

61 Cf. ib.

Con Paraguay no nos comprendemos; ellos son una comunidad pequeña y los tienen incluidos en el proyecto [proyecto minero La Granja] que se ha extendido hasta La Fila y Cundín, y cuando hay donaciones [de RTMP] se quieren llevar la mitad. Primero, planteamos que las zonales asistan juntas a las reuniones, pero Paraguay se adelantó y presentó su documento [Plan Estratégico] primero individualmente; es decir, no aceptaron nuestra invitación de ir juntas. Sin embargo, en el documento del Estado en el que se acepta la licitación solo están cuatro comunidades: La Pampa, La Iraca, La Granja y Paraguay, y no las otras comunidades de zonal 3. [...] Tenemos un criterio distinto al de zonal 3. En verdad, tantos gatos en un costal pelean.⁶²

Como podemos ver, la zonal 2 no considera que todas las comunidades que forman parte de la zonal 3 deban ser parte de las negociaciones con la empresa, sino solamente el centro poblado de Paraguay, ya que el contrato de licitación suscrito entre RTMP y el Estado indica cuatro caseríos —La Iraca, La Granja y La Pampa perteneciente a la zonal 2, y Paraguay perteneciente a la zonal 3— como parte de la zona núcleo del proyecto. Por lo tanto, la relación de beneficios por obtener de RTMP en sus negociaciones debiera ser, en el mejor de los casos, de tres a uno entre la zonal 2 y la zonal 3, respectivamente. Por otro lado, es notorio que se siente un espíritu de competencia entre las dos zonales, las cuales van a un ritmo muy distinto, notándose mayor ímpetu de las comunidades de la zonal 3 por impulsar el proceso de la MAM; y, finalmente, las comunidades del entorno de La Granja se consideran diferentes a las de la zonal 3, puesto que es en el territorio de la zonal 2 donde se realizan las actividades de exploración y se realizaría la explotación minera. En síntesis, la zonal 2 considera tener mayor legitimidad que la zonal 3 para obtener beneficios en sus tratativas con RTMP. Es necesario, entonces, abordar estos temas constructivamente en el corto plazo para reimpulsar el proceso de la MAM.

4.4. Análisis sobre el nivel de diálogo genuino

Según hemos indicado en el marco teórico expuesto en la primera parte de esta obra, para que el diálogo tenga la calidad de transformativo debe contribuir a la promoción de dinámicas de relacionamiento no violentas y constructivas, y tener como características esenciales ser sostenido y genuino.

En cuanto a la sostenibilidad del diálogo, se puede afirmar que a febrero de 2011, la MAM se encuentra en una fase de evaluación ante la imposibilidad de realizarse nuevas reuniones desde la reunión suspendida en enero de 2011. Este es un momento crucial para el proceso por cuanto implica realizar un

62 Entrevista realizada por ProDiálogo a un dirigente de la zonal 2 en febrero de 2011.

trabajo más integral para revertir el patrón de relaciones entre las dos zonales que son parte de la MAM, y evaluar cuáles han sido las debilidades y fortalezas del proceso hasta el momento. Al margen de la situación actual del proceso de diálogo, podemos afirmar, sin embargo, que este se encuentra en sus inicios ya que elementos esenciales, como la generación de la confianza y el fortalecimiento del vínculo en las partes, resultan ser aún temas pendientes de trabajo.

En cuanto a cuán genuino o no fue sentido el proceso por las partes, daremos cuenta de algunas impresiones relevantes de los integrantes de la MAM sobre sus dimensiones comunicacionales; es decir, como herramienta, actitud y proceso de cambio.⁶³ Luego de haber realizado en febrero de 2011 un conjunto de entrevistas a líderes destacados de las zonales 2 y 3 de rondas, podemos concluir lo siguiente:

- La MAM ha ayudado a que las partes conozcan mejor el punto de vista del otro, de modo abierto, y dar el espacio para compartir sus subjetividades (emociones y percepciones). Las partes han demostrado una buena disposición a la escucha y han sido muy tolerantes con los pareceres compartidos.
- Hay satisfacción con «la conducción» de la Mesa —refiriéndose de este modo a la facilitación—, aunque algunos piensan que «se habla demasiado» y que «no se debería hablar de lo mismo a cada rato» cuando las discusiones podrían ser más expeditivas «como se hace dentro de las reuniones de ronda». Estas apreciaciones nos llevan a pensar que aún predomina una mayor disposición a llegar a acuerdos rápidos por encima de construir primeramente un espacio dialógico donde se establezcan vínculos de confianza y empatía mutua; y plantean la necesidad de conocer más a profundidad cómo operan y cuáles son las características de los procesos de diálogo, los que demandan tiempo y perseverancia.
- Sienten que es un espacio donde se promueve la participación, el intercambio de ideas entre todos y se participa horizontalmente. Como un dirigente indicó: «En la MAM se conversa de igual a igual».
- Manifiestan continuamente que la MAM es producto de la iniciativa de las comunidades, y lo sienten como «su proceso», como una iniciativa importante para generar mayores beneficios y relaciones con la empresa RTMP.
- Consideran importante incluir a la organización de rondas femeninas de la zonal 3 como decisora en los distintos espacios de toma de decisiones, lo cual implica un cambio cultural sobre el tipo de

63 Cf. el capítulo «Construyendo diálogos genuinos, productivos y sostenibles» del marco teórico de la presente publicación.

participación que suele darse en esta clase de procesos, generalmente monopolizados por dirigencias masculinas. Por otro lado, plantea el desafío de dar la asistencia necesaria para empoderar más a las organizaciones de mujeres que participan en la MAM.

Por otro lado, las mayores observaciones al proceso que la comunidad ha señalado se refieren a lo que ellos denominan «falta de coordinación», «desconfianza» o «falta de unidad» entre las dos zonales. Esto se ha notado a la hora de decidir dónde ubicar el Centro de Desarrollo Tecnológico (CDT), si en Paraguay (zonal 3) o en La Granja (zonal 2). Finalmente, se optó por abrir en cada zonal su propio CDT. Asimismo, suelen haber intensas discusiones sobre el reparto de cupos, para definir cuántos jóvenes de cada zonal participarán en el programa de capacitación de choferes, en la división del aporte que hizo RTMP para las festividades patronales de las dos zonales y en los cupos de trabajo de cada zonal en el sistema de trabajo rotativo.

Estas, entre otras diferencias, han contribuido a que los dirigentes de la zonal 2 decidan unilateralmente no ir a Paraguay para continuar con las reuniones de la MAM en enero de 2011, lo cual nos lleva a pensar que el proceso de diálogo requiere invertir tiempo para reforzar su trabajo fundamentalmente en el plano relacional con la finalidad de revertir en forma definitiva el patrón de competencia entre las dos zonales, definiendo conjuntamente nuevas reglas de interacción que involucren también a RTMP.

Sin embargo, a partir de los testimonios obtenidos por medio de entrevistas con los participantes de la MAM, el proceso de diálogo ha promovido ciertos cambios constructivos que se detallan en el Cuadro 6, en función de las dimensiones de la transformación de conflictos.

Cuadro 6: Cambios productivos producidos por el diálogo en las cuatro dimensiones de transformación - caso La Granja

Dimensiones de transformación	Cambios constructivos producidos por el diálogo
Personal	<ul style="list-style-type: none"> - Mayor conocimiento del otro. - Mayor expresión de la subjetividad por las partes. - Mayor capacidad de escucha y tolerancia.
Relacional	<ul style="list-style-type: none"> - Mejora de la comunicación entre líderes y representantes de RTMP. - Mayor horizontalidad en el trato entre las partes.
Cultural	<ul style="list-style-type: none"> - Trabajo participativo y toma de decisiones conjunta. Aunque toma tiempo, es más democrático. - Corresponsabilidad en el proceso (impulsado por las comunidades). - Participación parcial de mujeres en la toma de decisiones.
Estructural	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de un espacio participativo y dialógico amplio para la toma de decisiones y la solución de problemas y conflictos. - Se genera aprendizaje y empoderamiento para una mejor toma de decisiones (visitas para conocer experiencias).

Fuente: Elaborado por ProDiálogo, 2011.

5. Conclusiones: qué promueve y qué restringe el diálogo en este caso

La MAM busca ser el espacio dentro del cual se enmarque la relación entre la empresa y las comunidades de la ZN del proyecto. Se trata de un proceso que se encuentra aún en una fase de construcción y búsqueda de consolidación. Diversos eventos han demostrado que se requiere fortalecerlo, especialmente en lo que implica la relación entre las zonales 2 y 3.

En el plano personal, existe una clara voluntad de todos los involucrados en la MAM por contar con un espacio de diálogo donde comunidades y empresa puedan precisar los términos de su relación. Resulta valioso que esta iniciativa haya surgido desde las comunidades, lo cual les hace sentir que es «su» proceso. Aun así, se requiere que los actores involucrados en la MAM generen vínculos de confianza, empatía y reconocimiento mutuo que deriven de los procesos de diálogo, antes de que la MAM sea vista solamente como un espacio de negociación para la obtención de un cúmulo de beneficios y programas de desarrollo. Igualmente, se requiere un mayor fortalecimiento de las organizaciones comunales, así como definir la participación de todos los actores de interés dentro de las comunidades.

En el plano relacional, aún existen elementos que construir, especialmente la confianza entre todos y la legitimidad entre ambas zonales, aunque ha quedado claro que se reconoce como un proceso que ha mejorado la comunicación y promueve una relación horizontal entre comunidades y empresa.

En lo cultural, se estima mucho la participación concertada entre todos y se ha considerado importante considerar las voces de las organizaciones de las rondas femeninas de la zonal 3 como decisoras dentro de la MAM, lo cual implica un cambio en el patrón de relacionamiento en tanto en este tipo de escenarios suelen establecerse relaciones lideradas exclusivamente entre organizaciones masculinas. Esto, sin embargo, no se ha extendido a las organizaciones ronderas femeninas de la zonal 2. Por otro lado, durante la vigencia de la MAM han seguido suscitándose situaciones donde las organizaciones de las comunidades han continuado apelando a la utilización de medidas unilaterales (como no asistir a la reunión de enero de 2011 o el plantón de la asociación de proveedores de La Granja en febrero de 2011) o a estilos de negociación confrontacional, como en el caso de las accidentadas negociaciones de contratos de alquiler de tierras para permitir el acceso de maquinarias de perforación en la zonal 2, lo que causó la detención de las reuniones de la MAM en el 2010.

En cuanto a elementos de tipo estructural o sistémico, es notorio que la conducción y diseño del proceso ha funcionado adecuadamente, pero exige ciertos ajustes como consecuencia de acciones que demuestran que hay

importantes elementos que administrar derivados de los cuestionamientos planteados por la zonal 2 a la zonal 3. Adicionalmente, existen patrones de relacionamiento que han reforzado esta competencia entre las dos zonales que ameritan revisarse para fortalecer el proceso de diálogo de la MAM.

Cuadro 7: Elementos que contribuyen o impiden el proceso de diálogo en el caso La Granja

Dimensiones de transformación	Qué ayuda	Qué no ayuda
Personal	<ul style="list-style-type: none"> - Voluntad de dialogar. - Liderazgo de los distintos actores involucrados. - Apropación del proceso por parte de todos sus integrantes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Debilidad de las organizaciones comunales. - Diversos actores de interés aún no participantes en la MAM. - División entre organizaciones comunales. - Agendas particulares de grupos o personas no visibilizadas en la Mesa. - Predisposición a negociar de modo posicional.
Relacional	<ul style="list-style-type: none"> - Mayor intercambio de información entre las partes. - Mayor disposición a escuchar. - Trato igualitario en las reuniones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Que no se reconozca la legitimidad de todos los grupos que forman parte del proceso.
Cultural	<ul style="list-style-type: none"> - Prácticas concertadas para la toma de decisiones. - Inclusión de mujeres como protagonistas del proceso. 	<ul style="list-style-type: none"> - Apelar a decisiones unilaterales o medidas colectivas de fuerza para reclamar.
Estructural	<ul style="list-style-type: none"> - Diseño y conducción del proceso eficiente. - Tiempo para reflexionar debido a la suspensión de actividades del proyecto por la crisis mundial (2009-2010). 	<ul style="list-style-type: none"> - No realizar los ajustes necesarios para verificar que las condiciones a favor del diálogo se mantienen. - El esquema relacional entre RTMP y zonales 2 y 3 produce competencia entre las comunidades. - Sistema de comunicación imperfecta entre comunidad (bases) y empresa.

Fuente: Elaborado por ProDiálogo, 2011.

Sobre la base de la discusión anterior, podemos llegar a las siguientes conclusiones:

- A diferencia de los otros casos analizados, la relación entre la empresa y las comunidades en los dos escenarios que se encuentran dentro de la ZID del proyecto La Granja se caracteriza por tener como marco de trabajo el acuerdo a favor de la actividad minera, la contribución de la empresa al desarrollo sostenible de las comunidades y el respeto al medio ambiente. Sin embargo, este importante marco de referencia no inmuniza al proyecto del surgimiento de tensiones, eventos conflictivos y crisis que se dan normalmente en este tipo de relación. El reto en el caso de La Granja consiste en cómo, dentro de este marco importante de entendimiento, se pueden satisfacer expectativas y demandas sociales sin que estas generen dinámicas perversas de relacionamiento y, más bien, se consolide una

interacción constructiva entre las partes que asegure la continuidad de las operaciones mineras y la mejora de la calidad de vida de las poblaciones locales.

- La agenda de temas de discusión entre RTMP y las comunidades de Querocoto y la ZN se resume, fundamentalmente, en la mejora de la calidad de vida de la población local bajo un proceso de relacionamiento en el que las comunidades adquieran mayor capacidad de negociación por medio de la articulación de las organizaciones ronderas de la zona ante una empresa minera que se percibe como contribuyente principal para el desarrollo de ellas, especialmente en la denominada ZN.
- La crisis que llevó a la suspensión de las actividades en el proyecto minero La Granja durante el 2009 se convirtió en una oportunidad para contar con un tiempo de reflexión en RTMP y las comunidades de la ZID sobre cómo se había desarrollado el proceso de relacionamiento entre la empresa y las comunidades, produciendo cambios al interior de la empresa y el impulso de iniciativas comunales que llevaron a la creación de la MAM a inicios del 2010.
- La MAM constituye una oportunidad crucial para fortalecer el marco general de relacionamiento entre empresa y comunidades en la ZN para revertir patrones de negociación, consolidar la confianza entre los actores y mejorar la calidad de vida de la población local. Sin embargo, al encontrarse en una fase inicial, la MAM ya ha planteado desafíos que ameritan una restructuración del proceso para asegurar que cuente con mayores elementos dialógicos y se convierta en una herramienta fundamental para la prevención y transformación de conflictos en la ZID del proyecto La Granja.

ANEXO

Cronología de los principales acontecimientos registrados para esta investigación

Escenario de la ZID Y ZN

1. Fines de la década de 1960: el modelo de producción rural en la zona de Querocoto —basado en la existencia de tres grandes haciendas: Pariamarca, La Granja y Pagiabamba— da paso a la parcelación de los terrenos y el surgimiento de caseríos.
2. Inicios de los setenta: se inician las actividades de prospección, cateo y exploración minera por medio de Minero Perú y posteriormente con la empresa Cooperación Minera Peruano.
3. 1976: surge el movimiento de las rondas campesinas en la comunidad de Cuyumalca, provincia de Chota.
4. 1994: se inician actividades de exploración por la empresa Cambior Inc. en el denominado proyecto La Granja, denominado así por encontrarse a siete minutos de este poblado.
5. 1994-1997: se implementa un programa de compra agresiva de tierras de los agricultores parceleros de la zona de influencia del proyecto La Granja, más específicamente en los poblados de La Granja, La Iraca y La Pampa, por parte de Cambior.
6. 1995: se organiza el Comité Pacífico de Autodefensa de La Granja cuyo presidente fue el doctor Edmundo Zamora Saavedra.
7. Fines del 2000: Cambior se retira de la zona al vender los derechos de concesión a la empresa transnacional australiana BHP Billiton.
8. Fines del 2001: BHP Billiton decide cerrar el proyecto La Granja e inicia un proceso de retorno de aquellas familias que fueron desplazadas entre 1994 y 1997.
9. 2002-2004: los antiguos pobladores de La Granja y caseríos adyacentes retornan a sus tierras por medio de una fórmula basada en la creación de la Fundación para el Desarrollo Sostenible de la Cuenca Alta del Paltic (Fundación Paltic).
10. 2003-2006: se elige al dirigente rondero y profesor de Querocoto, Aníbal Pérez, como alcalde del distrito de Querocoto.
11. 2005: BHP Billiton logró concluir el proceso de cierre social del proyecto, se retiró de la zona y la concesión minera revirtió nuevamente al Estado como parte de los activos de Centromín Perú. En simultáneo, la Agencia

de Promoción de la Inversión Privada (ProInversión) inició el nuevo proceso de recolocación del proyecto para su licitación.

12. 2005: el alcalde distrital de Querocoto, Aníbal Pérez, realizó una Asamblea abierta en La Granja para decidir si se aceptaba el retorno de la minería a la zona. Finalmente, se tomó una decisión a favor de ello.
13. Diciembre de 2005: el Estado concedió la buena pro para el inicio de actividades de exploración a la empresa inglesa Rio Tinto Western Holding en el proyecto La Granja.
14. Fines de enero de 2006: se firmó el contrato de concesión y se funda la empresa Rio Tinto Minera Perú Limitada S. A. C. (Rio Tinto-La Granja) con el 100% de participación de la empresa matriz Rio Tinto.
15. Noviembre de 2006: conformación de cinco Comités de Vigilancia Ambiental Comunitaria Proyecto La Granja en La Granja, La Iraca, La Pampa, El Sauce (zonal 1) y Paraguay con anexos (zonal 2).
16. 2007-2010: el señor Aníbal Pérez es reelegido alcalde del distrito de Querocoto.
17. Junio de 2007: la Federación Regional de Rondas Campesinas de Cajamarca, la Central Única Nacional de Rondas (CUNARC PERU), la Central de Rondas Campesinas de los distritos de Huambos y Llama, la Federación Distrital de Rondas Campesinas de Querocoto y la Central del Naranjo que aglutina a diecisiete bases —todas ellas pertenecientes a la provincia de Chota, Cajamarca— venían realizando Asambleas públicas, organizaciones en la provincia sobre los posibles impactos de la actividad minera.
18. 13 de septiembre de 2007: se desarrolla una Asamblea popular con la asistencia de dos mil campesinos en Huambos —con la participación de los ronderos de los distritos de Huambos, Querocoto y Llama— en la cual se acuerda rechazar la actividad minera en sus jurisdicciones.
19. 19 de octubre de 2007: en una reunión accidentada que se realizó en la plaza principal del distrito de Querocoto —dentro del cual se encuentra el proyecto minero La Granja—, los pobladores de La Granja y Querocoto, especialmente sus organizaciones ronderas así como el alcalde Aníbal Pérez, presentaron una fuerte oposición a la visita no solicitada de una comitiva de ronderos del distrito de Huambos, Cochabamba, Llama y Querocotillo, acompañados del congresista Werner Cabrera y el excandidato a la presidencia de la región Gregorio Santos Guerrero, que buscaban oponerse a la presencia de la minería en La Granja.
20. 9 de febrero de 2008: comuneros del Centro Poblado Menor de La Granja (pertenecientes a las zonales de ronda 2 y 3) bloquearon la carretera que une la capital del distrito de Querocoto y el poblado La Granja e interrumpieron

- los trabajos en el campamento de la empresa minera Rio Tinto. Pidieron que se dé solución al pliego de reclamos laborales y sociales.
21. 11 de febrero de 2008: las rondas de la ZN y RTMP acuerdan el incremento de las remuneraciones de los comuneros pertenecientes al sistema rotativo de trabajo y nuevos compromisos sociales.
 22. 19 de febrero-6 de marzo de 2008: se suspendieron las actividades de exploración de Rio Tinto en el proyecto La Granja debido a los derrumbes causados por las lluvias de la temporada.
 23. 7 de marzo de 2008: se reinician las actividades en La Granja.
 24. Marzo de 2008: mediante el Decreto Legislativo 996 y su Reglamento (Decreto Supremo 082-2008-EF del 25 de junio de 2008), se aprobó el nuevo régimen legal aplicable a los recursos provenientes de los procesos de promoción de la inversión privada destinado a la ejecución de programas sociales (como el Fideicomiso La Granja), los cuales serán transferidos a un Fondo Social constituido por una persona jurídica sin fines de lucro.
 25. 2008: se constituyen la Asociación de Contratistas para el Desarrollo Empresarial y Estratégico de Querocoto (ASCDEEQ) y la Asociación de Empresarios y Proveedores Locales La Granja para proveer servicios Locales a RTMP.
 26. 10 se septiembre de 2008: 300 ronderos pertenecientes al Comité de Base Ronderil Cercado Querocoto protestaron por los daños ocasionados en la calle El Comercio de Querocoto y bloquearon los accesos a la ciudad, paralizando las actividades en la zona. La situación se resolvió ese mismo día con un acuerdo entre las organizaciones ronderas y RTMP, en el que la empresa se comprometió al pavimentado de las calles afectadas (calle El Comercio), la reparación/sustitución de las redes de agua y desagüe, y la construcción de un acceso alterno (denominado «vía de evitamiento») para el tránsito pesado que necesariamente estaría fuera del pueblo, entre otros.
 27. 18 de septiembre de 2008: se conformó una Comisión Técnica, integrada por dos representantes de la Municipalidad, dos representantes de RTMP y cuatro representantes de las rondas, con la finalidad de que se aboque a la elaboración del expediente técnico para la construcción de una vía de evitamiento que debe ejecutarse en el corto plazo.
 28. Septiembre de 2008: representantes de distintas empresas proveedoras de bienes y servicios en la ZID, lideradas por los transportistas de carga y de pasajeros, se reunieron con la Gerencia de Relaciones Comunitarias de la ZN, para que se les dé las garantías de prioridad en la adquisición de bienes y servicios ofertados a la empresa, y apoyo para mejorar su gestión.

29. Octubre de 2008: se realizó la tercera reunión de la Comisión Técnica de Querocoto con la asistencia de sus integrantes para especificar requerimientos para pavimentación de la calle El Comercio. Se señaló que la reparación debería ejecutarse a fines de año.
30. octubre de 2008: 300 ronderos de la localidad de Pagaibamba Bajo se reúnen pacíficamente en la Plaza de Armas de Querocoto y demandan más programas agrícolas, mejoras en la infraestructura de riego y que no se construya un túnel en el cerro Ocshawilca, el cual, indicaron, es el colchón acuífero para la población de Querocoto y del vecino distrito de Huambos. En esta reunión no estuvieron presentes representantes de RTMP ni el alcalde de Querocoto; solo asistieron una fiscal provincial de Chota y el comisario de Querocoto.
31. Octubre de 2008: la empresa comunica que sus actividades se verán reducidas drásticamente en la ZID y ZN debido a la crisis internacional.
32. Octubre de 2008: se abre la Mesa de Concertación del distrito de Querocoto que incluye a organizaciones locales, la Municipalidad Distrital de Querocoto, autoridades regionales de Agricultura, Salud y Educación de Chota y a la empresa RTMP.
33. Enero de 2009: el alcalde de Querocoto informó que el presupuesto para la pavimentación de la calle El Comercio asciende a un millón quinientos mil nuevos soles y que la ejecución de la obra será por licitación pública.
34. Febrero de 2009: el asesor técnico de las rondas campesinas de Querocoto, el ingeniero Hugo Pérez Acuña, declaró que el millón y medio de soles para el pavimentado de la calle El Comercio en Querocoto no sería suficiente para las obras que en realidad se requieren.
35. Marzo de 2009: el señor Ian Woods es nombrado nuevo gerente general de Rio Tinto Minera Perú.
36. Mayo de 2009: ProInversión, la Asociación Civil Fondo Social La Granja y RTMP suscribieron un convenio mediante el cual se transfirieron los fondos del Fideicomiso La Granja a la flamante asociación civil Fondo Social la Granja (FSLG).
37. Enero de 2010: las zonales 2 y 3 de rondas presentan sendos planes estratégicos de desarrollo a RTMP con los que formalmente solicitan la apertura de una Mesa de Diálogo.
38. Febrero de 2010: se realiza la primera sesión de la Mesa de Diálogo de Acuerdos Marco (MAM) que involucra tanto a la empresa RT como a los representantes de las zonales 2 y 3 de rondas de la ZN con lo que se define la estructura del proceso y una agenda inicial.
39. Marzo de 2010: se realiza la segunda sesión de la MAM en Paraguay.

40. Abril de 2010: se realiza la tercera sesión de la MAM en La Granja.
41. Mayo de 2010: no se realizan nuevas sesiones de la MAM debido a que no logran los propietarios o poseedores de terrenos de la zonal 2 y RTMP ponerse de acuerdo sobre la renovación de los contratos de alquiler por el uso de tierras para reiniciar las labores de perforación.
42. 1 de julio de 2010: un grupo de empresarios y pobladores de La Granja forman la Asociación de Empresarios y Proveedores Locales La Granja.
43. 2010: en el segundo semestre se reinician las actividades de perforación en la ZN.
44. 2010: según los resultados del censo poblacional encargado por RTMP, existen en la ZN un total de 514 familias.
45. Noviembre de 2010: se reactiva nuevamente la MAM realizándose la cuarta sesión de la Mesa en La Granja con la participación de representantes de las zonales 2 y 3 de rondas y RTMP.
46. Diciembre de 2010: se realiza la quinta sesión de la MAM en La Granja.
47. Diciembre de 2010: el tercer informe cuatrimestral de fondos sociales publicado por el Ministerio de Energía y Minas concluye que el Fondo Social La Granja ha logrado una ejecución equivalente al 72,36% de los montos comprometidos para proyectos aprobados, el porcentaje más alto de todos los fondos sociales existentes.
48. Fines de 2010: se informó que RTMP está realizando labores de mantenimiento y compostura de la calle El Comercio, la cual no estaba aún abierta al tránsito, y que recién se están haciendo los estudios para identificar por dónde se realizaría el trazo de la vía de evitamiento.
49. Enero de 2011: se frustra la sexta sesión de la MAM que había sido pactada para realizarse en el centro poblado de Paraguay (zonal 3). La zonal 2 manifiesta su disconformidad para reunirse en esa localidad.
50. 2011-2014: se elige alcalde del distrito de Querocoto al señor Percy Delgado Cubas de la agrupación política Fuerza Social.
51. 17 de febrero de 2011: la Asociación de Empresarios y Proveedores Locales La Granja y otros líderes ronderos realizan un plantón de algunas horas y bloqueo de la carretera que da acceso al campamento en el poblado de La Granja, exigiendo conversar con el gerente general de RTMP, Ian Woods, para obtener mayores beneficios y preferencia en la contratación de sus servicios.

CAPÍTULO 6

EL CASO TINTAYA

Iván Ormachea Choque

1. Introducción

El caso de la Mesa de Diálogo de Tintaya ofrece importantes lecciones en cuanto a las condiciones que permitieron impulsar un proceso de diálogo genuino y sostenible en escenarios sociales con presencia de industrias extractivas, especialmente en medio de una situación conflictiva manifiesta y de larga data, e identificar también algunos elementos que, si bien no contribuyeron, pudieron ser administrados constructivamente por las partes.

El presente caso fue estudiado durante el período de 1981 al 2010,¹ y el escenario de estudio fue el área de influencia directa de la mina de Tintaya, aquella área vecina a las operaciones mineras que impacta sobre el territorio de las seis comunidades que actualmente conforman la Mesa de Diálogo de Tintaya —en adelante también se le denominará «la Mesa»—; es decir, las comunidades campesinas de Tintaya Marquiri, Huano Huano, Alto Huancané, Huancané Bajo, Huisa y Alto Huarca, y la empresa minera BHP Billiton —que fue la que aceptó ser parte de la Mesa en el 2001—, la cual vendió en mayo de 2006 la operación minera a la corporación minera Xstrata PLC, la que formó la empresa Xstrata Tintaya. Durante este período de estudio, ProDiálogo participó como tercero imparcial haciendo las veces de capacitador a través de un pedido expreso de una de las entidades de cooperación que asesora a las comunidades² y, posteriormente, como facilitador de reuniones plenarias y de planificación de la Mesa tanto en las ciudades de Arequipa y Cusco. Gracias a la confianza de las partes, pudimos contar con el tiempo suficiente para trabajar, bajo la modalidad de taller, con todos sus representantes en una de las plenarias que realizó la Mesa en Arequipa en el 2009. En dicho taller obtuvimos información de primera mano sobre la

1 Eventualmente, alguna información posterior se ha incluido con la finalidad de tener una mayor comprensión del caso.

2 Esta intervención realizada en el 2003 fue ejecutada por el Instituto Peruano de Resolución de Conflictos, Negociación y Mediación (IPRECON). Posteriormente, esta asociación formaría en el 2005, junto con el Centro Peruano de Prevención y Solución de Conflictos (CEPSCON), la asociación civil ProDiálogo, Prevención y Resolución de Conflictos.

historia de la relación entre las partes, los impactos que habían tenido sobre ellos tanto el conflicto como el proceso de diálogo, y qué elementos consideraban que habían contribuido al proceso de diálogo y cuáles no. Esta información se ha analizado teniendo en cuenta la copiosa información sobre el proceso que ha trazado la Mesa y que ha sido publicada por diversos académicos e instituciones en los últimos años.

La dinámicas están marcadas por una notoria distancia relacional en la cual la empresa minera consideraba que no había mayores diferencias con las comunidades al ajustarse su accionar al marco legal vigente en ese entonces; mientras que por el lado de las comunidades existía mucho resentimiento, frustración y rabia contenida al sentir que la empresa minera les había despojado de sus tierras o que estas habían sido adquiridas a precios injustos. A esto se sumaba la negativa afectación del medio ambiente y la precaria calidad de vida de las comunidades como consecuencia de las sucesivas adquisiciones de tierras. Este tipo de relación pudo acomodarse de alguna manera por espacio de dos décadas (1980 y 1990) a pesar de contar con el respaldo de las organizaciones provinciales; sin embargo, la llegada de otros actores externos lograron fortalecer a los actores comunales y articularse con las organizaciones provinciales permitiendo retomar con fuerza las demandas en contra de la empresa minera. El caso, por tanto, también resulta importante por cuanto demuestra la importancia del rol de los asesores y terceros, quienes pueden justamente cumplir con la labor de simetrizar las relaciones y posteriormente intervenir de manera adecuada en la gestión de conflictos, lo cual permitió iniciar el proceso y sostenerlo a lo largo de más de diez años de funcionamiento.

Asimismo, resulta un caso interesante porque a la historia del conflicto se le suma la variable intercultural puesto que, por un lado, tenemos a seis comunidades campesinas quechuahablantes descendientes de la nación Q'ana, quienes históricamente han sido los habitantes de las zonas altas donde se ubica el área de la mina y; por otro lado, una de las corporaciones mineras de capitales australianos y —posteriormente suizos— operando bajo criterios empresariales occidentales.

Debe entenderse que inicialmente la dinámica de relacionamiento de las comunidades con la empresa fue intermediada por un bloque conformado por la alianza de organizaciones e instituciones provinciales, lideradas por la Municipalidad Provincial de Espinar, las que en su afán por simetrizar las fuerzas con el Gobierno Nacional y la empresa minera de turno empiezan a articularse conformando un bloque de presión y movilización desde fines de la década de 1980. Sin embargo, la agenda de las comunidades campesinas se escinde del bloque provincial a fines de la década de 1990 dando paso al proceso de diálogo de Tintaya. Esto amerita resaltarse puesto que permanentemente se

confunde la dinámica de las relaciones entre las organizaciones e instituciones provinciales con la empresa minera, las que se relacionan fundamentalmente a través de un proceso de negociación denominado Convenio Marco, con la dinámica dialógica que ha adquirido la Mesa de Diálogo de Tintaya, que solamente se concentra en la relación entre las seis comunidades campesinas próximas a la mina de Tintaya con la empresa minera.

Finalmente, el caso Tintaya demuestra la importancia de la transformación personal debido a que diversos actores cambiaron en el plano individual su perspectiva en cuanto a cómo manejar conflictos y se convencieron de la importancia de tener una mayor predisposición para entender el punto de vista del otro, escuchar profundamente a las personas y buscar soluciones, cualidades dialógicas necesarias dentro de toda interrelación y especialmente en el sector extractivo minero. Sobre uno de estos casos se dará cuenta en las siguientes secciones.

2. Contexto y escenarios³

2.1. Macroestructura: condicionantes del contexto socioeconómico, institucional e histórico

Espinar es una provincia llamada también Nación K'ana, es una de las trece que conforman el departamento de Cusco y se encuentra bajo la administración del Gobierno Regional de Cusco. Al norte, limita con la provincia de Canas; al este, con la región Puno; al sur, con la región Arequipa; y al oeste, con la provincia de Chumbivilcas. La provincia tiene una extensión de 5.311,09 km² y una población de 66.908 habitantes. Políticamente se divide en los siguientes ocho distritos: Yauri (la capital), Condoroma, Coporaque, Ocoruro, Pallpata, Pichigua, Suykutambo y Alto Pichigua.⁴ Se encuentra en un punto intermedio de conexión vial entre las ciudades de Cusco y Arequipa, lo que le permite tener acceso a un flujo importante comercial con dos departamentos y con la costa sur del Perú.

La provincia de Espinar se caracteriza por su alta tasa de ruralidad y pobreza extrema. El resultado de los Censos Nacionales 2007 —XI de Población y VI de Vivienda—⁵ arrojan que el 54,9% de la población reside en zonas rurales; mientras que el 45,1%, en zonas urbanas. El nivel de analfabetismo en

3 La información de esta sección proviene en gran medida de documentos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

4 Cf. <<http://www.muniespinar.gob.pe/web2.0/ciudad/historia.html>>.

5 La información presentada en el presente párrafo ha sido tomada de OFICINA DEPARTAMENTAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA CUSCO (ODEI - Cusco). «Perfil sociodemográfico del departamento del Cusco». Cusco: ODEI- Cusco, 2009.

la provincia alcanza el 14,4%, y solo el 42,4% de su población cuenta con algún seguro de salud. Alrededor del 25% de la provincia cuenta con agua potable en su vivienda. En la zona rural, de 9312 viviendas, solo 346 cuentan con servicio de agua potable en el domicilio; mientras que 6346 viviendas tienen como fuente de abastecimiento de agua el río, acequia, manantial o fuentes similares. Las principales actividades que realiza la población económicamente activa (PEA) ocupada son la agricultura (52%), el comercio (10%) y la construcción (8,2%).

En cuanto a la pobreza, el Mapa de Pobreza Provincial y Distrital 2009⁶ señala que el 64,4% de la población de la provincia de Espinar está en situación de pobreza; y 33,3%, en condición de pobreza extrema. Espinar se ubica en el puesto 57 de las 195 provincias del Perú. El distrito más pobre es el de Coporaque, con un 91,5% de pobres y 68,2% de pobres extremos, seguido del distrito de Condoroma, con un 80% de población pobre y 41,8% de población pobre extrema. En el caso del distrito de Espinar (Yauri), el 51,9 % de su población se encuentra en situación de pobreza; mientras que el 16,6%, en situación de pobreza extrema. Yauri ocupa el puesto 962 de los 1836 distritos del Perú.

El área de influencia directa de la mina de Tintaya está conformada por las comunidades campesinas de Alto Huarca, Bajo Huancané, Alto Huancané, Tintaya Marquiri, Huano Huano y Huisa (todas en la provincia de Espinar), las que bordean y limitan geográficamente al territorio de producción de la mina.⁷ Ecológicamente son zonas Suni, y sus principales actividades son la ganadería y la agricultura en pequeña escala en una altitud promedio de 4100 m. s. n. m.⁸

2.2. Microestructura: condicionantes de los escenarios relationales

La provincia cusqueña de Espinar no ha sido un área ajena a la actividad minera. La minería moderna estuvo presente en la zona desde inicios del siglo pasado. En 1917, se iniciaron las primeras actividades de exploración en Espinar a cargo de la empresa Andean Explorations of Mines, las cuales serían retomadas en 1952 por la empresa minera Cerro de Pasco Corporation, la que adquirió los derechos sobre los yacimientos mineros en Espinar. Esta actividad daría pie a que en 1971, dentro del contexto del Gobierno militar de Velasco Alvarado, la empresa estatal Minero Perú obtenga derechos de explotación a partir de la estatización de las concesiones mineras. Es así que en 1980 la

6 Cf. DIRECCIÓN TÉCNICA DE DEMOGRAFÍA E INDICADORES SOCIALES DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI). *Mapa de pobreza provincial y distrital, 2009*. Lima: Dirección Técnica de Demografía e Indicadores Sociales del Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2010.

7 Cf. ECKHARDT, Karen y otros. *Empresas mineras y población: estrategias de comunicación y relacionamiento*. Serie Gerencia para el Desarrollo N.º 11. Lima: Universidad ESAN, 2009, p. 111.

8 Cf. <<http://www.xstratacopperperu.pe/ES/Operaciones/TintayaAntapaccay/Paginas/ubicaciongeografica.aspx>>.

empresa estatal Minera Asociada Tintaya S. A. adquiere los derechos para iniciar actividades de explotación de yacimientos cupríferos de Tintaya. Al año siguiente, en 1981, se produce el cambio de denominación de la empresa por la de Empresa Minera Especial Tintaya S. A. Este proceso manifestó desde sus inicios, con las actividades de exploración, situaciones de conflicto y de tensión con las comunidades por la adquisición de tierras y los impactos que tendría la actividad minera sobre el territorio y el recurso hídrico.

Un elemento que marcó, negativamente y desde el inicio, la relación entre los distintos actores de la provincia y la Empresa Minera Especial Tintaya S. A.—especialmente con las comunidades campesinas de la zona de influencia directa de la operación minera— fue el proceso de adquisición de tierras de las comunidades a través de la expropiación de 1981, complementada posteriormente por un plan progresivo de adquisición de tierras de las comunidades.

El proceso de expropiación afectó 2368 hectáreas de tierras de la entonces denominada Comunidad Campesina (CC) de Antaycama según la Resolución Directoral 41/81/EM/DGM del 26 de junio de 1981. Llama la atención que a través de un acto administrativo del Ministerio de Energía y Minas, emitido sin comunicación ni consulta a los directamente afectados, se haya procedido a la expropiación de grandes extensiones de tierras comunales a casi un año de haberse restablecido el sistema democrático en el país —se eligió en 1980 a Fernando Belaunde Terry, quien fue depuesto en 1968 por la saliente Junta Militar— y teniendo en ese entonces plena vigencia el Pacto Internacionales de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.⁹ Con esta medida se daba inicio a una relación abiertamente excluyente y conflictiva entre la empresa minera Tintaya, por un lado, y las comunidades campesinas del entorno próximo a la operación minera, por otro; más las instituciones y organizaciones provinciales encabezadas por la Municipalidad Provincial de Espinar.

La expropiación va de la mano con la compra de nuevas tierras de la CC de Antaycama en 1982, cuyos sectores se dividirían y formarían nuevas comunidades campesinas; parte de estas nuevas comunidades campesinas entrarían en el proceso de diálogo que analizaremos posteriormente. Según los hallazgos de la investigación de la organización no gubernamental CEPES, en el sector de Tintaya Marquiri y Alto Huancané, los montos otorgados como compensaciones o pagos por la compra fueron montos irrisorios.¹⁰

⁹ Ambos pactos entraron en vigencia en el Perú el 28 de julio de 1978 durante la dictadura militar del presidente Morales Bermúdez.

¹⁰ Se consideró un pago por la tierra de 6.910.144 soles de la época, y se añadió por concepto de daños y perjuicios 1.018.040 soles. CEPES afirma que el dinero fue recibido por la directiva

Aproximadamente 86 familias poseedoras quedaron parcial o totalmente sin tierras. El relato de los comuneros residentes en la zona, hasta el día de hoy, trae reminiscencias sobre las expulsiones forzosas que algunas de estas familias sufrieron por parte de la policía y la destrucción de casas con el uso de tractores.

El proceso de adquisición de tierras de las comunidades (expropiación y compra) duró aproximadamente dos décadas. El impacto causado en el territorio de estas se refleja en el Cuadro 1.

Cuadro 1: Número de hectáreas afectadas por expropiación o procesos de compra venta en cada una de las comunidades

Comunidad campesina	Hectáreas afectadas
Tintaya Marquiri	3,274.50
Alto Huancané	204.73
Sector Huinumayo (Alto Huancané)	246.00
Huano Huano	400.85
Alto Huanca	477.00
Bajo Huancané	151.77

Fuente: DE ECHAVE, José y otros. *Minería y conflicto social*. Lima: CBC, CIPCA, CIES e IEP, 2009, p. 138.

Culminadas las obras civiles para la construcción de la mina y el campamento minero bajo la modalidad de enclave en 1984, la empresa minera inició sus operaciones de extracción y producción de cobre en 1985. La mina de Tintaya se convirtió en la tercera productora de cobre del Perú.

Pese a la riqueza generada por la actividad minera, las instituciones y organizaciones provinciales de Espinar exigían constantemente diversos aportes de la empresa Tintaya para contribuir al desarrollo de la provincia, además de solución a las demandas locales para resolver los temas referidos a tierras. Estas no fueron escuchadas, lo cual devino en el surgimiento de liderazgos y organizaciones locales que enarbolaron una plataforma de demandas contra la empresa minera.

Con este propósito, se conformó en 1980 la Federación Unificada de Campesinos de Espinar (FUCAE) como resultado del trabajo de organización que realizó un grupo de líderes afiliados a la Confederación Campesina del Perú a fines de la década del setenta. La FUCAE organizó a las comunidades campesinas

de la CC de Antaycama y que algunos comuneros de Tintaya Marquiri, que fueron afectados por este proceso, manifiestaron que solo recibieron finalmente una cifra aproximada de 10 soles por hectárea. Cf. CEPES. *Documento interno de investigación de CEPES*. Lima: CEPES, s. f., Capítulo IV: «El caso de Tintaya», pp. 8 y 9.

para establecer una plataforma común de demandas a las autoridades ante el inicio de las actividades mineras. La demanda central planteada por esta organización fue que la minería sea el principal contribuyente al desarrollo en la provincia. Posteriormente, ante la falta de resultados de los líderes y organizaciones locales se fundó en 1988 el Frente Único por la Defensa de los Intereses de Espinar (FUDIE), vinculado políticamente al frente de Izquierda Unida, con la finalidad de constituir una plataforma mucho más ambiciosa, la que conjugaría tanto las exigencias rurales como urbanas de Espinar.

En 1989, el presidente y fundador del FUDIE, el profesor Mario Ccorahua Salcedo, fue elegido alcalde provincial de Espinar, y asumió el cargo en enero de 1990. En ese momento, el Perú vivía los últimos meses del primer Gobierno aprista en medio de un clima de agitación social, una rampante crisis económica y la expansión del terrorismo. El compromiso del nuevo alcalde con la denominada «agenda pendiente con la empresa minera» hizo que tanto la municipalidad como las principales organizaciones sociales de Espinar propongan un pliego de demandas específicas entre las que se incluían la electrificación para la provincia, el asfaltado de la carretera provincial, el empleo preferente para los pobladores de Espinar y el apoyo a las comunidades.

En torno a estas demandas se realizó una paralización provincial que se inició el 21 de mayo de 1990 y concluyó al cabo de seis días. El paro y la movilización de la población terminaron con la toma de la mina de Tintaya y mantuvieron como rehenes a algunos funcionarios de la empresa. El 27 de mayo se abrió un proceso de negociación que duró cerca de dos meses. Al final de este se suscribieron algunos acuerdos sobre la electrificación de la zona urbana de Espinar y el apoyo a las comunidades campesinas, por un lado, con maquinaria para la elaboración de artesanías y, por otro, con un fondo rotatorio para la adquisición de medicinas veterinarias. Esteban Chacón, entonces dirigente estudiantil, señala que las demandas fueron predominantemente económicas y muy puntuales: «Todavía en ese entonces no hablábamos de temas ambientales y la recuperación de tierras y otros temas integrales relacionados con el desarrollo y nuestra cultura».¹¹

El 21 de mayo de cada año marcaría las relaciones entre unos y otros. Esa fecha se recordaría como el Día de la Dignidad de Espinar y honraría, por un lado, la acción que determinó la obtención de un primer paquete de beneficios a favor del desarrollo provincial; aunque, por otro lado, también incentivaría anualmente a la movilización de las organizaciones provinciales en la búsqueda de solución de conflictos pendientes y la satisfacción a nuevas demandas. Regularmente, esta fecha reforzaría un patrón de relaciones confrontacionales entre la provincia y la empresa minera, el cual hasta el día de hoy no puede revertirse pese a los

11 DE ECHAVE, José y otros. *Minería y conflicto social*. Lima: CBC, CIPCA, CIES e IEP, 2009, p. 132.

cambios en cuanto a la titularidad de los propietarios mineros y las distintas administraciones que ha asumido la municipalidad provincial.

2.3. Macroprocesos: escenarios, actores y dinámicas relacionales

La presencia de la minería en la provincia de Espinar estableció un activo sistema de relaciones a nivel de la provincia de Espinar, permeada por los reiterados pedidos de obtención de un paquete de beneficios para la provincia a través de un convenio marco con la empresa minera en Tintaya.

Este sistema congregó gradualmente a diversos actores y líderes provinciales como se ha indicado, entre los que destacan la FUCAE, el FUDIE y la Municipalidad Provincial de Espinar.

La municipalidad se convirtió en el espacio institucional disputado por los líderes políticos locales. Los alcaldes elegidos a través de la institucionalidad municipal plantearon una plataforma de lucha a la empresa minera con el fin de obtener beneficios para la provincia y las comunidades. Los alcaldes tuvieron mucha influencia en la forma cómo se dieron las relaciones entre la provincia y la empresa minera. En algunos casos, los alcaldes provendrían de organizaciones de defensa de derechos como la FUDIE. El primer presidente del FUDIE fue el profesor Mario Corahua Salcedo, quien luego de organizar una plataforma con demandas rurales y urbanas de la provincia fue elegido en 1989 alcalde provincial de Espinar; posteriormente lograría, en 1990, el primer paquete de beneficios a favor de la provincia luego de la movilización y la toma del campamento en mayo de ese año.

Cuadro 2: Lista de alcaldes de Yauri, provincia de Espinar (Cusco) desde el inicio de las operaciones en la mina de Tintaya

1981 - 1983	Víctor Torres Chuctaya, Izquierda Unida (IU)
1984 - 1986	Franco Andiz Lazarte, Izquierda Unida (IU)
1987 - 1989	Arturo Espinoza Henríquez, Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA)
1990 - 1992	Mario Rubén Corahua Salcedo, Izquierda Unida (IU)
1993 - 1995	Manuel Infantas Capatinta, Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos
1996 - 1998	Pedro Caballero Tacar, Acción Popular (AP)
1999 - 2002	Óscar Alvelino Mollohuanca Cruz, Integración Kana (Minka)
2003 - 2006	Luis Antonio Álvarez Salcedo, Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA)
2007 - 2010	Lindley Salinas Pérez, Partido Renacimiento Andino
2011 - 2014	Óscar Avelino Mollohuanca Cruz, Movimiento Tierra y Libertad Cusco (TyL)

Fuente: <http://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Alcaldes_de_Yauri>.

Durante los momentos de mayor intensidad, algunas otras organizaciones y liderazgos sobresalían para fortalecer al movimiento social, que demandaba continuamente mayores beneficios para la provincia. Por ejemplo, en la movilización de 1990, destacaron Esteban Chacón y Fredy Arenas, ambos dirigentes estudiantiles del Instituto Público de Espinar; y Victoriano Bustamante, representante del Colegio de Abogados de Espinar.¹² Otras organizaciones e instituciones participaron en el proceso de negociación del acuerdo marco suscrito en el 2003, como la Asociación de Urbanizaciones Populares y Pueblos Jóvenes de Espinar (AUPE), el Sindicato de Comerciantes de Espinar, el Sindicato de Transportistas y Choferes de la Provincia de Espinar (SITCHPE), el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación del Perú (SUTEP) y la Coordinadora Regional de Comunidades Afectadas por la Minería (CORECAMI), entre otros.

Por parte de la empresa minera local, esta está marcada por un conjunto de cambios a lo largo de su existencia. Por un lado, se producen cambios de denominación a lo que se suma la conversión de empresa estatal a privada, y la modificación de la razón social producto de fusiones y de la venta de la empresa. En 1980, la empresa estatal Minera Asociada Tintaya S. A. adquirió los derechos para iniciar actividades de explotación de yacimientos cupríferos de Tintaya. En 1981, se produjo el cambio de denominación de la empresa minera por la de Empresa Minera Especial Tintaya S. A. En 1993, se nombró el Comité Especial encargado de la privatización de la empresa minera de Tintaya cuya misión concluyó con la buena pro en 1994 de los derechos mineros al consorcio estadounidense Magma Copper Company/Global Magma Ltda. Dos años después, Magma fue absorbida por el grupo australiano Broken Hill Proprietary (BHP), el cual se fusionó en el 2001 con la empresa Billiton PLC de Gran Bretaña y dio origen a la empresa BHP Billiton Tintaya S. A. En mayo de 2006, la transnacional minera suiza Xstrata PLC adquiere la mina de Tintaya respetando todos los acuerdos suscritos anteriormente con los diversos actores de interés.¹³

Además de las transferencias de propiedad, desde la época de Magma Copper, la empresa inició un conjunto de cambios organizacionales con el fin de generar un adecuado clima laboral y relacional entre todos sus trabajadores y empleados. Un tema pendiente, sin embargo, sería revisar sus políticas de relacionamiento con las comunidades del entorno y con las instituciones provinciales heredadas de gestiones estatales peruanas.

12 DE ECHAVE, José y otros. Ob. cit., p. 132.

13 A la fecha de edición de este documento, mayo de 2013, los medios de comunicación anunciaron que el grupo de minería y metales Glencore International PLC completó la fusión con Xstrata PLC para formar la transnacional anglosuiza Glencore Xstrata PLC, la cuarta corporación minera mundial y el mayor corredor de materias primas del mundo.

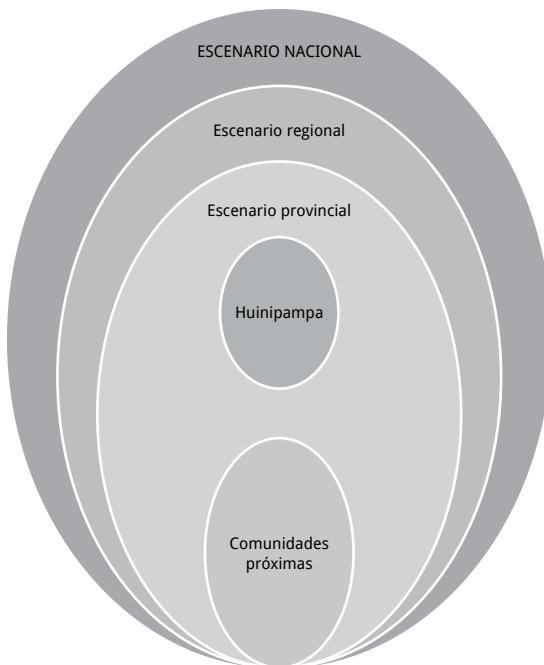
De este escenario provincial, hacia el 2000, se desprenderían otros dos espacios de interacción entre comunidades y empresa. En el primer espacio se encontrarían las cinco comunidades campesinas del entorno próximo de la mina de propiedad de la empresa minera de ese entonces BHP Billiton Tintaya S. A.—Tintaya Marquiri, Alto Huancané, Huano Huano, Alto Huarca y Bajo Huancané—; y, en el segundo espacio, la Asociación de Productores Pecuarios de la zona de Hunipampa.

Si bien identificamos como un cuarto espacio a la Región Cusco, cabe resaltar que la interacción de los protagonistas del conflicto con las autoridades departamentales —ahora regionales— estuvo por lo general limitada y restringida a convertirla en «caja de resonancia» de los constantes pedidos y demandas sobre los pasivos sociales y ambientales, o aquellos referidos al desarrollo de la provincia de Espinar. Del mismo modo, el ámbito nacional se convierte en el escenario donde los actores regionales suelen apuntar para apalancar y abrir espacios de negociación ante potenciales o reales situaciones de crisis, en las que efectivamente desembocó en algunos momentos la relación provincial-empresarial. Sin embargo, no se va a focalizar la investigación en estos dos últimos espacios puesto que no son materia de la presente investigación. Históricamente, fue y sigue siendo el espacio provincial donde se desarrollan más activamente dinámicas de relacionamiento complejas y tensas entre la empresa minera y los actores locales.

En resumen, a la luz del análisis del contexto realizado, podemos identificar los siguientes escenarios de relacionamiento social (véase el Gráfico 1):

- El ámbito nacional
- El ámbito departamental
- El ámbito provincial
- El entorno de las comunidades próximas a la mina de Tintaya
- La zona de Hunipampa

En cuanto a otros elementos de la dinámica relacional entre las comunidades campesinas del entorno próximo a la mina y la empresa minera, obtuvimos información de primera fuente de todos los integrantes de la Mesa de Diálogo al concedernos un espacio en una de sus sesiones plenarias. En cuanto a las emociones y percepciones que permearon la relación entre las partes, los comuneros y autoridades de las comunidades campesinas concluyeron que existía un profundo sentimiento de humillación, de su parte, por el trato recibido anteriormente de la empresa minera. Algunos testimonios refieren que «No escuchaban a los comuneros», que «No respetaban a las comunidades, había violencia, atropellos», que «Había muchos atropellos por los policías y vigilantes hacia la comunidad» y que «No había aporte a las comunidades»;

Gráfico 1: Escenarios de relacionamiento

Fuente: Elaboración propia.

es más, indicaron que «No respetaban los derechos humanos ni la ley» y «[...] la autoestima de los comuneros que vivían al contorno de la empresa estaba débil», «Se sentían como renegados» y que «Había abusos, pagos de justiprecios que no eran justos». Todo esto tenía un correlato al interior y entre las comunidades campesinas puesto que los comuneros concluyeron que había «divisionismo entre los comuneros». Desde la perspectiva de la empresa, no había mayor problema con las comunidades puesto que se consideraba que se actuaba dentro del marco legal, y, en el caso de las compras de tierra, éstas se habían realizado en negociaciones directas incluso pagando precios por encima del valor del mercado,¹⁴ aunque existieran procesos judiciales en contra de ella.

En cuanto a las relaciones de poder, los integrantes de la Mesa manifestaron en términos generales la notoria asimetría entre las comunidades del entorno y la empresa minera. Los comuneros precisaron que «los de la empresa los miraban [trataban] autoritariamente especialmente en la compra de tierras» y que era notoria la alianza entre ella y el Estado, en referencia al Gobierno Nacional:

14 Cf. OXFAM COMMUNITY AID ABROAD. *Mining Ombudsman Annual Report 2000-2001*. Victoria: Oxfam, 2001, p. 37.

«El Estado mediante la empresa tenía mucho poder» y que «No había control en el medio ambiente». La debilidad era aún mayor en tanto las comunidades no consolidaban una alianza que les permitiera construir organizadamente una plataforma común de pedidos ante la empresa. Eventualmente, adquirían algún nivel de interlocución a través de las organizaciones sociales provinciales cuando se pronunciaban y planteaban sus demandas a la empresa.

Los patrones comunicativos entre los actores fluctuaban entre lo confrontacional y momentos de inactividad. Lo primero se manifestaba a través de reclamos o por la vía judicial. En paralelo, desde el momento de la privatización de la empresa y la adquisición de esta por parte de Magma Copper, se inició un proceso continuo de transformación organizacional que implicaba mejorar el trato entre todos sus empleados y la horizontalización de las relaciones entre el plano ejecutivo y los niveles inferiores, lo cual incluía mejorar la comunicación en sus distintos niveles. Sin embargo, no existía ninguna política para mejorar la comunicación con las comunidades. La comunicación por lo general estaba orientada a implementar alguna medida de interés operacional de la empresa; en cuanto a las comunidades se asumía que no existían problemas al estar actuando dentro del marco legal. Por ejemplo, cuando tuvo que utilizarse la fuerza para los desalojos forzados de comuneros asentados en las tierras adquiridas por la empresa, esta actuó con una mínima afectación; aplicó un programa de comunicación dirigido a la comunidad y tomó en consideración la seguridad de las familias.¹⁵

En el imaginario de la comunidad, las consecuencias derivadas de la expropiación o venta de tierras a favor de la empresa se convertirían en una fuente permanente de frustración y pesar. El caso de la comunidad campesina de Tintaya Marquiri era el más sensible al haberse reducido territorialmente a su mínima expresión. Si bien se permitió que las tierras adquiridas pudieran ser susceptibles de pastoreo de los semovientes de las comunidades, esto propició gradualmente ciertas restricciones a medida que las operaciones mineras se extendieron; surgieron así los problemas de desalojos forzados y vulneración de derechos fundamentales de las comunidades. La disposición de las tierras impactó en el modo de vida de las comunidades y no se implementaron los mecanismos adecuados para asegurar la sostenibilidad de las comunidades y de las familias afectadas. A esto también se sumaron denuncias de acoso y seducción de mujeres de las comunidades por parte de personal de la empresa minera. Por otro lado, existía una gran expectativa por obtener beneficios de la actividad minera sea a través del aporte en cuanto a proyectos de desarrollo o de empleo directo en la empresa. Esto se consideraba una deuda permanente

15 Cf. ib., p. 38.

no solo hacia las comunidades campesinas del entorno, sino también de los actores provinciales.

En cuanto a los asuntos problemáticos de tipo sustantivo, las comunidades mencionaron como parte de su reclamo ante la Ombudsman de la Minería de Oxfam Community Aid Abroad¹⁶ los siguientes cinco temas:

- No haber obtenido una compensación adecuada de la empresa minera por la pérdida de tierra agrícola y de pasturas, y que consecuentemente han visto afectadas la sostenibilidad de su modo de vida y la seguridad económica.
- Abusos contra los derechos humanos ocurridos durante los desalojos forzados de la tierra de los comuneros.
- La provisión de trabajo e ingresos alternativos en tanto se ha afectado la sostenibilidad del modo de vida de las comunidades por la pérdida de las tierras.
- La contaminación derivada de la actividad minera que viene afectando la calidad y modos de vida de las comunidades.
- Que la empresa minera asegure que las mujeres de la zona no sean negativamente afectadas por las acciones del personal de la mina.

Adicionalmente, las necesidades e intereses que en el fondo venían afectando la relación entre las partes se referían, por el lado de las comunidades, al reconocimiento y respeto a las comunidades, a su cultura, historia y modos de vida; la necesidad de recibir explicaciones, satisfacciones y compensaciones ante los daños ocasionados por la adquisición de tierras y situaciones traumáticas como los desalojos forzados y vulneraciones de derechos humanos, y en particular contra las mujeres; asegurar la mejora de la calidad de vida y la sostenibilidad a través de mecanismos que aseguren un ingreso económico adecuado y digno. Por el lado de la empresa, reconstruir las relaciones con las comunidades dando solución definitiva a los impactos y daños ocasionados por cualquier pasivo social o ambiental existente e implementar un conjunto de políticas de responsabilidad social que les permita refundar las relaciones con las comunidades —revertir la profunda desconfianza existente— y continuar con la actividad minera.

En cuanto a los espacios de encuentro entre las comunidades del entorno y la empresa, estos fomentaban los encuentros en el plano bilateral especialmente a partir de temas de interés de la empresa; fundamentalmente uno de los momentos claves tenía que ver con los procesos de negociación de compra y venta de tierras. No existían espacios multiactores en los cuales la

16 Cf. ib., pp. 36 y 37.

empresa o las comunidades se sentaran a discutir temas de importancia. En cambio, en el escenario provincial, a partir de los hechos de mayo de 1990, cíclicamente se abrirían momentos de negociación multiactor entre la empresa y las organizaciones provinciales lideradas por la Municipalidad Provincial de Espinar, en la cual participaban las comunidades y organizaciones campesinas dentro de una plataforma de demandas mucho más amplia.

Por tanto, ante estas condiciones resultaba importante solucionar el conjunto de pasivos sociales y ambientales que venían afectando a las comunidades campesinas del entorno próximo a la mina de Tintaya y responder al pedido de aporte o desarrollo tan esperado por las comunidades campesinas.

3. Situación conflictiva

3.1. Microporceso: desarrollo del conflicto entre las comunidades campesinas del entorno próximo a la mina de Tintaya y la empresa minera desde el escenario provincial

Las dinámicas de relacionamiento entre la empresa minera encargada de la explotación de la mina de Tintaya con las comunidades del entorno próximo tiene su punto de partida en el ámbito provincial, pues en este escenario se forjaron las primeras alianzas locales, se elaboraron las demandas más relevantes y se organizaron las movilizaciones para presionar a la empresa a satisfacer los requerimientos de la provincia y dar solución a los conflictos socioambientales que afectaban a las comunidades. Es desde el escenario provincial de donde se derivaron otros subprocesos de diálogo y negociación, en paralelo, para administrar conflictos —la Mesa de Diálogo de Tintaya que engloba a las comunidades del entorno próximo a la mina— y el proceso de construcción de consensos de la cuenca del río Cabilia, producto de la construcción y puesta en operación de la presa de relaves de Hunipampa. Interesa identificar, aparte de entender el desarrollo del proceso conflictivo, algunas particularidades en cuanto a las tendencias que manifiestan cada uno de estos tres escenarios, especialmente a partir del 2001, fecha en la cual —dentro de un contexto de retorno a la democracia en el Perú— el diálogo y las soluciones participativas adquieren mayor viabilidad. Se puede entender con mayor claridad el desarrollo de las situaciones de conflicto en cada uno de estos tres espacios si apreciamos el Gráfico 2 que aparece en la página 242.¹⁷

17 El Gráfico 2 se ha creado a partir de la información cronológica que aparece en el Anexo del presente capítulo. Cabe precisar que las separaciones entre fechas no se han hecho proporcionalmente puesto que imposibilitaría la impresión del gráfico. Cabe precisar también que no se ha enfatizado en la mayor búsqueda de información sobre los procesos provinciales ni sobre el de Hunipampa por no ser objetos de estudio del presente trabajo.

3.1.1. De la confrontación en el escenario provincial a los espacios de construcción de consenso

a) El Convenio Marco

Un elemento importante que considerar, durante la década de 1990, fue la compra de nuevas tierras comunales por parte de la empresa. En 1996, la empresa minera BHP adquirió tierras de las comunidades campesinas de Tintaya Marquiri y Alto Huancané; asimismo, en 1998, se adquirieron nuevas tierras de la comunidad campesina de Huano Huano.¹⁸ En algunos casos, esta situación ya había tenido como consecuencia la desocupación traumática de los predios por parte de la empresa minera de turno mediante el uso de tractores para remover la infraestructura existente, destruyéndose viviendas de los campesinos renuentes a entregar la posesión de sus tierras. Es en estos casos donde se produce un conjunto de violaciones de los derechos fundamentales, según sería determinado luego por un informe realizado por el Instituto de Defensa Legal.¹⁹

Otro elemento que considerar en ese período es la estrategia de negociación de las diferentes organizaciones provinciales lideradas por la Municipalidad Provincial de Espinar. Estas promovieron la negociación con la empresa minera, la cual se basó en un esquema de presión, movilización y eventual uso de medidas de fuerza para obtener nuevos beneficios, y tomaron como momento crítico en el calendario el día 21 de mayo. Como ya se indicó a fines de mayo de 1990, la FUDIE, la FUCAE, líderes sociales y el alcalde realizaron un paro provincial que derivó en la movilización y toma de instalaciones de la empresa minera, lo cual dio como resultado la obtención del primer paquete de beneficios a la provincia y la declaración del 21 de mayo como el Día de la Dignidad de Espinar. En septiembre de 2000, nuevamente el alcalde provincial y las diversas organizaciones sociales organizaron una movilización a la ciudad del Cusco en la que exigían la suscripción de un convenio marco para la provincia, lo cual trajo consigo la apertura de un nuevo proceso de conversaciones entre la empresa minera y los principales representantes de Espinar; no se lograron mayores avances.

En enero de 2001, se constituyó un comité de lucha provincial y se acordó un paro para el 21 de mayo de ese año. A inicios de marzo del mismo año, se hizo pública la primera propuesta del convenio marco que involucraba a la municipalidad provincial, las organizaciones sociales y la empresa minera.

18 Cf. CEPES. Ob. cit., p. 8.

19 Este informe fue una fuente esencial para identificar las vulneraciones de los derechos humanos contra las poblaciones de las comunidades que conformaron la Mesa de Diálogo de Tintaya, según veremos en las siguientes secciones.

En mayo de 2001, la empresa y las organizaciones provinciales inician una negociación larga sobre un posible convenio marco, la cual se suspende debido a la proximidad de las elecciones municipales y el inicio de la campaña electoral.

El 21 de mayo de 2003, se produce una nueva movilización organizada por la FUCAE y el FUDIE en conmemoración del Día de la Dignidad de Espinar (declarado en 1990). La acción terminó en una nueva incursión a las instalaciones de BHP Billiton y sin daños que lamentar. La empresa BHP Billiton Tintaya publica una declaración en la que señala que no negociará bajo presión; sin embargo, se logra la reapertura de las negociaciones con la empresa minera. Negocia el flamante alcalde Luis Álvarez y el Comité de Concertación Social por la provincia de Espinar. En septiembre de 2003, luego de tres meses de negociaciones, estas llegan a su término con la suscripción del denominado Convenio Marco, en el que destacan acuerdos como la obtención de un fondo anual permanente para el desarrollo de la provincia y el establecimiento de un Comité de Vigilancia Ambiental Comunal, entre otros temas. Este convenio contó con la participación de garantes como el Ministerio de Energía y Minas, congresistas de la República y Oxfam América.

Obtenido el anhelado Convenio Marco, tanto su ejecución como los continuos pedidos de incremento de aportes y beneficios para la provincia se convertirían en un foco permanente de tensiones en la relación. Una vez más, en mayo de 2005, se produce la toma violenta de las instalaciones de la empresa minera por parte de las organizaciones provinciales, las que exigen revisar el Convenio Marco. Con el deseo de resolver la crisis, el 7 de junio de ese año, se conformó una comisión multiactor para revisar el proceso de implementación de Convenio Marco Provincial luego de la toma del campamento. Como parte de las demandas en cuanto a los impactos ambientales que se venían dando en la zona supuestamente por la actividad minera, se acordó contratar a la consultora Walsh para realizar un estudio de evaluación ambiental en el que se utilizó fundamentalmente información secundaria. Posteriormente, este informe sería rechazado por las organizaciones provinciales FUCAE y FUDIE.²⁰

En consecuencia, existe un patrón de relacionamiento muy peculiar entre los distintos actores provinciales y la empresa minera de Tintaya basado en la creación de condiciones de alta presión y confrontación que conlleva a la escalada del conflicto social y que tiene como principal consecuencia el inicio

20 Asimismo, el 21 de mayo de 2012, surgiría una nueva situación de crisis en la provincia de Espinar a raíz de reclamos provinciales para obtener mayores beneficios a los acordados en el Convenio Marco del 2003. Ello trajo consigo la muerte de dos personas, numerosos heridos, daños a la propiedad pública y privada, el intento de toma del campamento minero y la posterior detención del alcalde provincial Óscar Mollohuanca.

de procesos de negociación política para la obtención de mayores beneficios para la provincia, los cuales han tenido sus puntos de crisis en los años 1990, 2005 y 2012. Esta dinámica de relacionamiento provincial dista notoriamente de la dinámica de relación entre las comunidades del entorno próximo a la mina de Tintaya con la empresa minera, a raíz del proceso de diálogo iniciado en el 2001, como se verá posteriormente.

Finalmente, otro factor clave que posteriormente tendría importantes implicancias para el proceso de relacionamiento entre los actores provinciales y la empresa minera fue la presencia de actores externos en la zona, las organizaciones no gubernamentales (ONG), que brindarían, como agentes empoderadores, su soporte a la provincia y a las comunidades campesinas próximas a la mina de Tintaya. La ONG CooperAcción ingresó a la provincia de Espinar en 1997 a ejecutar proyectos de desarrollo y recibió el pedido expreso de las comunidades campesinas de la zona de influencia directa de la mina de Tintaya de revisar la situación jurídica de los contratos de compra de tierras suscritos con la empresa minera. A fines de 1998, el recientemente elegido alcalde de Espinar, Óscar Mollohuanca, logró por primera vez articular las demandas de las comunidades campesinas con las de la provincia a través de la convocatoria de un grupo de asesores para abordar el tema minero y exigir un convenio marco a la empresa.

b) Hacia la Mesa de Diálogo de Tintaya

A finales de la década de 1990, bajo el marco de un Gobierno Nacional autoritario, en el cual las organizaciones sociales y políticas se encontraban fragmentadas y débiles, y bajo una estructura normativa que fomenta la atracción de la inversión extranjera para proyectos extractivos, surge en 1999 la Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI) como organización defensora de los derechos de las comunidades que venían enfrentando procesos de negociación y compra de tierras en proyectos mineros. El mismo año, se identifica al área de influencia de la mina de Tintaya como un espacio de intervención y se funda la sede regional del Cusco, a la que se denomina Coordinadora Regional de Comunidades Afectadas por la Minería (CORECAMI-Cusco). Esta tiene sede en Yauri, la capital provincial de Espinar.

Con el apoyo del alcalde provincial y las ONG que trabajaban en la zona, se hizo un diagnóstico situacional de las comunidades que habían sido afectadas por la actividad minera, y se identificaron de esta manera los asuntos problemáticos. Destacaron entre ellos el problema de la adquisición de tierras, la vulneración de derechos fundamentales de las personas y las comunidades campesinas, la contaminación ambiental y los problemas de salud.

La CONACAMI, informada de la existencia de la Oxfam Community Aid Abroad de Australia, como entidad no gubernamental orientada a fiscalizar el cumplimiento de estándares de responsabilidad social de empresas de capitales australianos como BHP Billiton y de exigir el cumplimiento de los derechos de las comunidades en entornos de actividad extractiva de estas empresas, solicitó en noviembre de 2000 que esta entidad asuma el caso Tintaya ante la sede central de la empresa BHP Billiton en Australia.²¹

En el 2001, la ONG Oxfam America, con sede en Lima, se pliega al grupo de entidades cooperantes a través de CONACAMI y CooperAcción, y aporta recursos para fortalecer las capacidades y asesorar a las comunidades del entorno próximo de la mina de Tintaya. En junio de ese año, la CONACAMI interpuso una denuncia contra BHP Billiton ante la Ombudsman de Oxfam Australia en la que solicitaba su intervención y presencia inmediata en la zona de Tintaya. Finalmente, en diciembre de ese año, la Ombudsman de Oxfam Community Aid Abroad de Australia visitó a la empresa minera BHP Billiton Tintaya en Espinar y le solicitó abrir un espacio de diálogo con las cinco comunidades campesinas —Tintaya Marquiri, Alto Huancané, Huancané Bajo, Huanu Huanu y Alto Huarca— afectadas en diverso grado por la actividad minera.

La empresa minera y las comunidades campesinas acordaron abrir un espacio de diálogo que se instaló el 6 de febrero de 2002. La denominada Mesa de Diálogo de Tintaya fue conformada formalmente con representantes de la Gerencia General de la empresa minera BHP Billiton Tintaya, de las cinco comunidades campesinas afectadas y de las siguientes instituciones de cooperación que las apoyaban: CONACAMI, CORECAMI, CooperAcción y Oxfam America.

3.1.2. El conflicto por la construcción de la represa de Hunipampa

Paralelamente, a raíz de la adquisición de 875 hectáreas de propietarios individuales en la zona de Hunipampa en 1996 por parte de la empresa BHP Billiton, con el fin de construir una nueva presa de relaves para las operaciones de la mina de Tintaya, se configuró otro escenario de conflicto. El terreno sería utilizado para la construcción de la represa de Hunipampa, lo que generó una serie de temores ambientales ante la afectación potencial de las actividades agropecuarias de la Asociación de Productores de Hunipampa, la comunidad campesina de Huisa y los campesinos de la cuenca del río Cañipía, según estos indicaban.

21 Para ver los detalles de la queja interpuesta y la respuesta de la empresa, cf. OXFAM COMMUNITY AID ABROAD. Ob. cit.

En mayo de 2001, la empresa minera realizó una consulta pública convocada por el Ministerio de Energía y Minas sobre la construcción de una nueva presa de relaves en Hunipampa, a la cual no asistieron los representantes de las comunidades de la cuenca del río Cañipía. Posteriormente, estas enviaron una carta a BHP Billiton Tintaya en la que manifestaban su desacuerdo con la operación de la presa de relaves en Hunipampa.

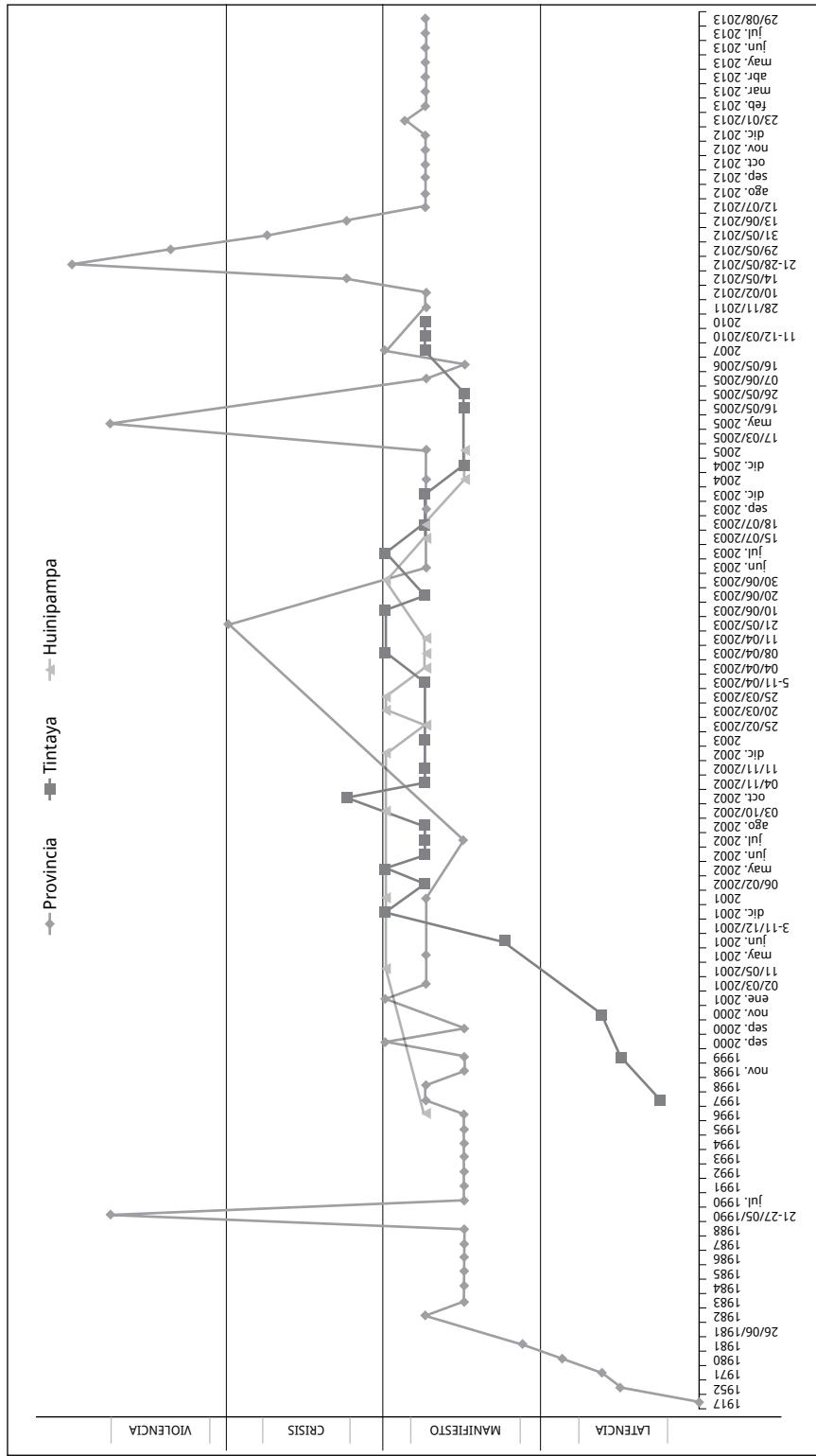
Las organizaciones comunales se organizaron bajo el paraguas del Frente de Defensa de los Regantes de la Microcuenca Cañipía - Espinar (FREDERMICE), y en octubre de 2002 envían una carta al Ministerio de Energía y Minas, en Lima, a través de la cual protestan por la construcción y próxima puesta en operación de la presa de relaves de Hunipampa. En febrero de 2003, en una reunión auspiciada en Lima por el Ministerio de Energía y Minas, BHP Billiton Tintaya se reúne con representantes del FREDERMICE y acuerdan no operar la represa hasta obtener el consentimiento de las comunidades de la microcuenca del Cañipía.

En marzo de 2003, la Ombudsman de la Minería de Oxfam Australia recibe una solicitud de FREDERMICE para investigar sobre las preocupaciones respecto a la construcción de la presa de relaves en Hunipampa. Al mes siguiente, la Ombudsman viajó a Espinar para entrevistarse con miembros de las comunidades cercanas a la presa de relaves y emitió posteriormente un informe que fue entregado a BHP Billiton. La empresa minera se comprometió a enviar el informe al vicepresidente de Desarrollo Sostenible a Tintaya para evaluar la situación en Hunipampa.

En el 2004, se elaboró el proyecto «Mejoramiento de captaciones del sistema de riego microcuenca del río Cañipía» a partir de las bocatomas construidas en las zonas de Ketara I y II, Urbaya, Patito Ciego, Cañón de Pururo y Señor de los Milagros, con una inversión de 900.000 dólares. El objetivo de estas obras fue ofrecer mejores condiciones para la continuidad de la producción y productividad agropecuaria de la microcuenca del río Cañipía. En marzo de 2005, los representantes del FREDERMICE y Xstrata Tintaya firmaron un acta mediante la cual los beneficiarios del proyecto se comprometieron a hacerse cargo de la operación y mantenimiento del proyecto «Mejoramiento de captaciones del sistema de riego microcuenca del río Cañipía». ²²

22 La represa de relaves de Hunipampa fue objeto de cuestionamiento por parte de comuneros de la zona en abril de 2012 debido a supuestas filtraciones ante la presencia del alcalde provincial Óscar Mollohuana y la congresista cusqueña Verónica Mendoza. Véase el video en <http://www.youtube.com/watch?v=Ix_7RRXuPDA>. A la fecha de edición de este texto, la Defensoría del Pueblo ha informado en el Reporte de Conflictos Sociales N.^o 114 de agosto de 2013, p. 49, que los pobladores de la provincia de Espinar piden que se cierre o que se reubique la represa.

Gráfico 2: Desarrollo de las dinámicas en los distintos escenarios de conflicto



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a las dinámicas en los escenarios que acabamos de analizar y tomando en consideración el Gráfico 2, se podrían identificar las siguientes tendencias:

- De un primer vistazo destaca la notoria oscilación que tiene el proceso en el escenario provincial (línea azul) y que se mantiene *ex post* a la suscripción del Convenio Marco en el 2003. La línea manifiesta picos que cruzan el umbral de la crisis y desembocan en situaciones de violencia (daño a la propiedad, heridos o muertos). Estas circunstancias están directamente vinculadas a la fecha del Día de la Dignidad de Espinar, el 21 de mayo, que como indicamos se ha convertido en un indicador de cómo está funcionando la relación entre las organizaciones provinciales, lideradas por la Municipalidad Provincial de Espinar, y la empresa minera.
- Las acciones de crisis y violencia en el escenario provincial se desarrollaron en los años 2000, 2001, 2003, 2005 y 2012 y fueron utilizadas estratégicamente por los actores provinciales para incentivar a la empresa minera y al Gobierno Nacional a sentarse a negociar salidas de corto y largo plazo ante la imposibilidad de arribar a consensos directamente.
- La dinámica provincial contrasta notoriamente con la adquirida en la Mesa de Diálogo de Tintaya (línea roja), en la cual el proceso de relacionamiento se ha llevado dentro del marco del diálogo genuino, con alguna oscilación leve hacia situaciones de tensión y crisis pero aleada notoriamente de alta tensión y de la violencia. Este cambio de actitud a favor del diálogo y en contra de la violencia pudo manifestarse en un comunicado elaborado por las comunidades en el 2005 a raíz de la toma violenta del campamento minero a finales de mayo por parte de organizaciones provinciales. La dinámica del proceso de negociación por la construcción de la presa de relaves de Hunipampa se maneja en el plano de la negociación del conflicto (línea verde) con algunas oscilaciones.
- Por otro lado, se puede contrastar cómo en procesos paralelos de construcción de consensos, pese a ser contemporáneos y haberse arribado a la suscripción de sendos acuerdos entre las partes, el proceso provincial no ha podido propiciar la transformación del conflicto y del relacionamiento entre los actores provinciales y la empresa minera ya que se sabe que se trata más de un proceso de negociación, por lo general de rasgos competitivos y políticos, que ante la falta de avance, dificultades y frustración desemboca en situaciones de crisis o violencia; mientras que en el caso del proceso de la Mesa de Tintaya la característica es la de un proceso de diálogo genuino, en el

Cuadro 3: Impactos del conflicto

Dimensiones de transformación	Impactos del conflicto
Personal	<ul style="list-style-type: none"> - Sentimiento de humillación de las comunidades. - Se afectó la autoestima de las comunidades. - Sentimiento de frustración de las comunidades. - Sensación de falta de justicia e impunidad. - Sentimiento de falta de respeto de los derechos de los comuneros y comunidades. - Los comuneros se sienten «renegados».¹ - Se ve la debilidad de las organizaciones provinciales y de las comunidades directamente afectadas por la adquisición de tierras. - Reducida capacidad para entender la perspectiva del otro por las partes. - Refuerza la concepción empresarial de la aplicación de la ley como parte central de su política de relacionamiento con las comunidades. - Sentimiento de vulnerabilidad de la empresa ante presiones de las organizaciones provinciales movilizadas.
Relacional	<ul style="list-style-type: none"> - Se refuerza la relación asimétrica de poder entre la empresa y las comunidades, especialmente sobre las adquisiciones de tierra. - Se incorpora como parte de la interacción entre las partes la utilización de acciones unilaterales, coercitivas y en algunos momentos violentas. - La pauta para negociar con la empresa dentro de esta relación asimétrica tiene como antecedente el uso de medidas de fuerza de las organizaciones provinciales, que incluye a la violencia. - Se aumenta la tensión entre las partes al canalizarse los conflictos a través de procesos judiciales. - Se deteriora la comunicación entre las partes. - Gran distancia relacional entre las partes. - Desconfianza entre las partes enfrentadas. - Se privilegia la relación bilateral con las comunidades sobre todo en negociaciones de compra de tierras.
Cultural	<ul style="list-style-type: none"> - Afianzamiento de patrones confrontacionales para el manejo de conflictos. - Afianzamiento de patrones autoritarios, excluyentes y despectivos hacia las comunidades campesinas y la provincia. - Vulneración de derechos fundamentales de integrantes y de las comunidades campesinas como poblaciones indígenas. - Falta de reconocimiento a la cosmovisión de las comunidades - Desconfianza en las instituciones estatales. - Mayor sensibilidad en el tema medioambiental e intercultural. - Se refuerza el patrón de la confrontación, la negociación posicional y coercitiva como mecanismos para llegar a acuerdos con la empresa. - Se institucionaliza el Día de la Dignidad de Espinar el 21 de mayo de cada año como un día para conmemorar la recuperación de la dignidad provincial, el cual se asume como un día que estimula la movilización provincial y las situaciones de tensión y crisis contra la empresa. - Se afianza el divorcio de la actividad minera con el aporte al desarrollo local. - Se refuerza la competencia y divisionismo entre comunidades campesinas que pugnan por mayores beneficios en sus negociaciones con la empresa minera.
Estructural	<ul style="list-style-type: none"> - Se debilita la dirigencia comunal. - Reforzamiento del esquema de relacionamiento bilateral, no multilateral, basado en negociaciones por separado con las comunidades. - La municipalidad provincial se convierte en la entidad que congrega a las organizaciones provinciales para exigir en bloque beneficios a la empresa minera. - Permisividad con la que se vulneran los derechos fundamentales de comuneros y de las comunidades campesinas. - Se evidencia la ausencia de una normativa e institucionalidad estatal que proteja los derechos fundamentales y ambientales de las personas y comunidades campesinas afectadas.

¹ Término utilizado por un comunero entrevistado.

Fuente: Elaboración propia.

que se nota que se ha transformado constructivamente la relación y existe suficiente confianza entre las partes para administrar cualquier dificultad a partir de la no violencia y el diálogo.

Para concluir esta sección y de modo resumido (en el Cuadro 3), precisamos los impactos que el conflicto había dejado en las comunidades campesinas del entorno próximo a la mina de Tintaya —hasta antes del momento en el cual se inició el proceso de diálogo de La Mesa de Tintaya (2002)— organizados en función de las dimensiones de la transformación de conflictos.

3.2. Análisis del conflicto entre las comunidades próximas a la mina de Tintaya y la empresa minera: los elementos del caso en detalle

El proceso conflictivo que se ha presentado manifiesta un conjunto de elementos que podemos identificar y analizar detalladamente a fin de comprender su naturaleza y dinámica. Constituye una suerte de punto de partida para tener una mejor comprensión del subsecuente abordaje de esta problemática a través de la Mesa de Diálogo de Tintaya. Estos elementos claves se identifican en la matriz que presentamos a continuación (Cuadro 4).

En suma, el proceso de conflicto presentó las características siguientes:

- Prevalencia de patrones muy autoritarios, distantes y despreciativos en las relaciones entre el Gobierno Nacional, la empresa y las comunidades campesinas (pueblos indígenas). A pesar del retorno a la democracia en 1980, se manifestó la cultura de la exclusión donde no se reconocen los derechos económicos, sociales ni culturales de las comunidades campesinas pese a que el Perú ratificó convenios de derechos humanos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1978.
- La presencia de organizaciones no gubernamentales nacionales en la zona y su posterior permanencia en la provincia de Espinar, con el apoyo de fuentes de financiamiento *ad hoc*, desde fines de la década de 1990 y el apalancamiento realizado con una organización internacional de mucha legitimidad ante la empresa minera —la Ombudsman para la minería de la Oxfam Community Aid Abroad de Australia— fue crucial para impulsar un proceso de diálogo entre las comunidades y la empresa minera. Este cambio en las relaciones de poder y el empoderamiento de las comunidades campesinas en un contexto de retorno a la democracia en el país en el 2001 contribuyeron decididamente al éxito del proceso de diálogo.

Cuadro 4: Matriz de análisis del conflicto

Persona (Actores)	Problemas («Síntomas» y «Nudos»)	Proceso (Dinámica, etapas y estrategias de abordaje)
<p>Actores primarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - BHP Billiton - Comunidades campesinas de Tintaya Marquiri, Huano Huano, Alto Huancané, Huancané Bajo y Alto Huaraca <p>Actores secundarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - De las comunidades: entidades de cooperación como CONACAMI, CORECAMI-Cusco, CooperAcción y Oxfam America - Ombudsman en Minería de la Community Aid Abroad de Oxfam Australia <p>Defensoría:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ombudsman en Minería de la Community Aid Abroad de Oxfam Australia <p>Actitudes: percepciones y sentimientos de frustración, furia («enemigos») y profunda desconfianza de las comunidades hacia la empresa sin que se rechace la actividad minera. La empresa desconfiaba de las comunidades y no escuchaba sus reclamos.</p> <p>Comportamientos: predominaron inicialmente los estilos de interacción competitivo-confrontacionales de ambas partes, muy posicionales aunque con posibilidades de acuerdo temas de mutuo interés como la compra y venta de tierras. La fuerza se utilizaba para exigir el cumplimiento de los contratos de compra de tierras (desalojo de ocupantes fénuentes) por el lado de la empresa y, por el lado de las comunidades, se articularon y movilizaron con las organizaciones provinciales inicialmente para lograr sus objetivos.</p> <p>Asuntos conflictivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Adquisición de tierras de las comunidades campesinas realizadas por la empresa. - Beneficios a otorgarse a la comunidad y sus integrantes. - Afectaciones a las mujeres, familias y sus bienes por violaciones de los derechos humanos. - Afectaciones al medio ambiente, especialmente al agua y suelos. <p>Posiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Comunidad: resolver los pasivos sociales (adquisición de tierras y violaciones de derechos humanos) y ambientales (fundamentalmente sobre las aguas) que venían afectando a las comunidades desde hacia dos décadas con la llegada de la minería y obtener beneficios (trabajo, aportes, proyectos productivos) de la empresa. - Empresa: no había problemas puesto que se venía actuando dentro del marco de las normas legales vigentes y dentro de los parámetros ambientales. <p>Intereses y necesidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Comunidades: reconocimiento por la empresa sobre su existencia, cultura e historia como comunidades campesinas (pueblos originarios); recibir satisfacciones y compensaciones por la vulneración de sus derechos, mejorar su calidad de vida, ser compensados por las anteriores adquisiciones de tierras. - Empresa: mejorar las relaciones con las comunidades, solucionar cualquier pasivo social o ambiental que exista con las comunidades, cumplir con sus políticas de responsabilidad social y continuar con la actividad minera. <p>Etapa 1 (conflicto latente). A fines de la década de 1980, se conoció de la llegada de la actividad minera a la zona y la futura adquisición de tierras comunales. Las organizaciones provinciales empiezan a organizarse.</p> <p>Etapa 2 (conflicto manifiesto). Se produce la expropiación de grandes extensiones de tierra de la comunidad campesina de Antaycama en 1981, y surgen los primeros reclamos y las confrontaciones comunales a partir de acciones de desalojo.</p> <p>Etapa 3 (articulación con organizaciones provinciales). Las comunidades campesinas actúan durante la década de 1980 y 1990 como parte de una plataforma más amplia en la que confluyen la FUCAE, la FUDIE, el Municipio Provincial de Espinar, las comunidades campesinas y otros actores locales.</p>		

Persona (Actores)	Problemas («Sintomas» y «Nudos»)	Proceso (Dinámica, etapas y estrategias de abordaje)
<p>Terceros imparciales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Futuro sostenible: facilitador - Probiálogo: capacitador y facilitador - Instituto de Defensa Legal: investigador - Universidad Nacional del Altiplano: investigador técnico (calidad de tierras) <p>Factores condicionantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estructurales: exclusión y discriminación institucionalizada del Gobierno Nacional y la empresa minera en contra de las comunidades campesinas (pueblos originarios) al no respetarse sus derechos fundamentales. - Alianza muy cercana entre el Gobierno Nacional y la empresa minera. Inexistencia de un marco normativo y/o institucional que fomente la responsabilidad social empresarial, el cuidado del medio ambiente y la consulta a los pueblos indígenas. Reducidos aportes de la minería a la provincia de Espinar. - Culturales: patrones muy autoritarios, excluyentes, distantes, racistas y despectivos en las relaciones entre Estado nacional, empresa y comunidades campesinas; cosmopolitanismos oquestas en cuanto a la tierra y al respeto a la interculturalidad; no hay política de la empresa minera a favor del desarrollo local; se crea un patrón que refuerza culturalmente la confrontación para entrar en procesos de negociación y obtener beneficios a partir del uso de medidas de fuerza. - Relacionales: profunda desconfianza derivada de la adquisición de tierras y la desocupación de estas por la fuerza; mala comunicación («no escuchaban a las comunidades»)¹; estilos de interacción confrontacionales, falta de información compartida; existencia de procesos judiciales entre comunidades y empresa minera, mayor poder de la empresa minera que gozaba del soporte del Gobierno Nacional, la asimetría entre las partes, la cual pudo ser revertida eventualmente a través de coaliciones y movilizaciones de las organizaciones locales. - Personales: debilidad de las organizaciones provinciales, liderazgos locales enfocados en confrontar para obtener beneficios a favor de la provincia o para solucionar los conflictos de tierras por el lado comunal. Para los gerentes de la empresa minera no existían problemas que tratar con las comunidades. 	<p>Etapa 4 (Empoderamiento). A finales de la década de 1990, arriban a Espinar organizaciones no gubernamentales nacionales que asesoran a las comunidades campesinas y organizaciones provinciales, las cuales para promover el inicio de la solución del conflicto de tierras de las comunidades campesinas contactan a la Ombudsman de la Minería de Oxfam Australia, quien en diciembre de 2001 logra comprometer a la empresa minera BHP Billiton para que inicie el diálogo entre las comunidades y la empresa.</p> <p>Etapa 5 (Proceso de diálogo). En febrero de 2002, se instala la Mesa de Diálogo de Tintaya, la cual durante los primeros años logra prácticamente solucionar los asuntos conflictivos existentes o administrar adecuadamente ciertos asuntos. Últimamente, se ha orientado a impulsar el desarrollo de las comunidades campesinas.</p>	

¹ Entrevista realizada en el 2009 a un dirigente comunitario.

Fuente: Elaboración propia.

- La adquisición de tierras en 1981 manifestó cómo en la minería, al igual que en muchos otros sectores durante la década de 1980, aún existía una gran concentración de poder en la toma de decisiones por el lado estatal, específicamente del Gobierno Nacional, por cuanto este decidía unilateralmente sobre la adquisición de tierras (expropiaciones o compras) sin mayor participación de las comunidades de las zonas de influencia. No existía el derecho a la consulta y se desconocía a las comunidades campesinas como actores con derecho a participar en asuntos vitales para su existencia. Esta mirada se mantuvo incluso con posterioridad a la entrada en vigor del Convenio 169 en febrero de 1995.
- Durante la década de 1990 se demuestra una de las tendencias de la globalización: cómo el escenario internacional impacta directamente en el escenario local; por un lado, se implementan un conjunto de políticas neoliberales de fomento al ingreso de inversiones extranjeras que se concretan en la presencia de empresas extractivas transnacionales en espacios rurales, que inevitablemente generan tensiones y conflictos; mientras que también se hacen presentes redes y terceros internacionales —la oficina de la Mining Ombudsman Aid Abroad de Oxfam Australia— que brindan el soporte y asistencia a las comunidades campesinas impactadas por la actividad minera.
- La relación entre la empresa minera y la provincia de Espinar fue desde un inicio distante y estuvo condicionada por la instalación de una infraestructura de explotación minera tipo enclave, que simbólicamente reforzó la distancia relacional que planteó la actividad minera a la provincia. Claramente se hace evidente el desfase entre dos concepciones de desarrollo: una de ellas, centralista y basada en el interés nacional; y otra, de las organizaciones provinciales, cuya perspectiva tiene como punto de partida el desarrollo local.
- La demanda provincial ante la empresa estuvo y aún sigue liderada por la Municipalidad Provincial de Espinar que inicialmente exigía un marco de trabajo (acuerdo a nivel provincial) en beneficio de la provincia y, posteriormente, una revisión de este; se obtuvieron mayores beneficios. Esta interrelación no se plantea dentro de un esquema dialógico, sino de negociación política entre las partes que aún no han podido consolidar una relación de confianza. Esto puede observarse en la dinámica que tiene este proceso.
- La plataforma constituida por organizaciones provinciales, comunidades y la Municipalidad Provincial de Espinar señaló una agenda que involucró tímidamente los pedidos de las comunidades campesinas afectadas por la actividad minera y de la provincia.

- El 21 de mayo de 1990 marca un hito en la historia de la relación entre la provincia y la empresa minera (Día de la Dignidad de Espinar) y reafirma una pauta de manejo de conflictos y negociación de las organizaciones provinciales: anuncio de medidas de fuerza, movilización y eventual toma del campamento minero, proceso de negociación directa y eventualmente acuerdos. Este patrón se ha reproducido en los años 2000, 2001, 2003, 2005 y 2012. El 21 de mayo se convierte en un momento de tensión relacional todos los años y es un indicador de cómo viene funcionando la relación entre la empresa y las organizaciones e instituciones provinciales.
- Durante la primera década del 2000, se derivan dos escenarios adicionales que tienen como punto de partida al escenario provincial y funcionan en paralelo a este. Uno de ellos se refiere a los reclamos de las cinco comunidades campesinas del entorno próximo a la mina de Tintaya, que desembocaría en el proceso de la Mesa de Diálogo de Tintaya; y el otro, al conflicto por la construcción de la represa de Hunipampa, que abriría un nuevo espacio de diálogo entre los regantes de la microcuenca Cañipía y la empresa minera.
- A fines de la década de 1990, las cinco comunidades campesinas del entorno inmediato de la mina de Tintaya se organizaron con la asesoría de diversas ONG para reclamar el respeto de sus derechos y la solución a pasivos sociales y ambientales, en paralelo a la demanda provincial, y se inicia un proceso de diálogo entre las comunidades y la empresa minera gracias a la intervención personal de la Mining Ombudsman de la Community Aid Abroad de Oxfam Australia, Ingrid MacDonald. Del mismo modo, el conflicto por la represa de Hunipampa inicialmente canalizado a través de los actores provinciales a fines de la década de 1990, encuentra su mejor escenario en el diálogo directo con la empresa, proceso al que se suma la intervención de la Ombudsman de Oxfam Australia. Estos eventos y procesos demuestran la importancia de la intervención de terceros empoderadores, que ayudan a equilibrar relaciones de poder asimétricas en situaciones de conflicto.
- Los nuevos escenarios de conflicto, negociación y diálogo entre diversos actores provinciales, comunales y la empresa minera se caracterizan por haber logrado la simetrización del conflicto a fines de la década de 1990, lo cual se produce por dos vías. Por un lado, a través de las coaliciones y articulaciones con organizaciones e instituciones locales y externas (ONG nacionales e internacionales); y, por otro lado, a través de acciones de fuerza como manera de demostrar el poderío: movilizaciones provinciales, paros provinciales y, eventualmente, la toma del campamento minero.

Habiendo presentado y analizado el desarrollo del proceso conflictivo, pasamos a analizar el proceso de diálogo de la Mesa de Tintaya por medio del cual se transformó el conflicto.

4. El diálogo

4.1. Características y evolución del proceso de la Mesa de Tintaya

El proceso de diálogo de la Mesa de Tintaya se inició en gran medida por la decidida gestión de la Ombudsman de la Minería de Oxfam Community Aid Abroad de Australia, Ingrid Macdonald, quien a través de su intervención personal se dirigió a Espinar (Cusco) en diciembre de 2001, y logró que ambas partes aceptaran reunirse bajo la forma de proceso dialogado para discutir sobre los temas pendientes que venían afectando la relación entre las partes. Iniciado el proceso, este puede entenderse de la mejor manera a través de etapas que marcaron puntos de quiebre en su desarrollo. Como se verá a continuación, en cada etapa se presentaron importantes desafíos que pudieron administrarse creativa y constructivamente por las partes para finalmente desembocar en la solución de la agenda inicial de trabajo y convertir la Mesa de Tintaya de una instancia de solución de los pasivos sociales y ambientales en una institución orientada al desarrollo sostenible de las comunidades.

Habiendo acordado las partes iniciar el proceso de diálogo en la reunión de diciembre de 2001, la empresa BHP Billiton realizó el pedido expreso de tomar un tiempo para prepararse. Indicaron que se requería «alinear» al equipo de la empresa para estar a tono con el desafío que planteaba el tipo de proceso en el que iban a participar. Esto fue aceptado por las comunidades y entidades cooperantes. Concluido este período, las partes iniciarían el diálogo.

a) Etapa de diseño del proceso

La primera reunión de la Mesa se realizó el 6 de febrero de 2012 y se acordaron temas de tipo procesal.²³

• Acuerdos sobre reglas del proceso

- Un código de conducta en el que se pactaban ciertas reglas como respeto mutuo, equilibrio en la representación, respeto a la interculturalidad, los acuerdos tomados en el consenso absoluto de todos los integrantes de la mesa, trabajar los temas desde una perspectiva comunal no

23 La descripción de primera fuente del proceso de diálogo puede verse en DE ECHAVE, José y otros. *El caso de la mina de Tintaya en el Perú*. Lima: CooperAcción, 2005, fuente de la cual hemos extraído la mayor parte de la información que presentamos en esta sección.

personal, confidencialidad, transparencia, flexibilidad y cumplimiento de horarios entre otros principios de interacción y trabajo.

- Se identificó la agenda de trabajo de la Mesa: las tierras comunales, la problemática ambiental, los casos de derechos humanos y el desarrollo sostenible de las comunidades.
- El apoyo de un facilitador o facilitadores externos para conducir las reuniones.
- La metodología de trabajo: está basada en la metodología de grupos de trabajo (comisiones) y las sesiones amplias o plenarias con todos los actores y sus representantes para la toma de decisiones.

A lo largo del proceso, se adoptarían otros acuerdos procedimentales para agilizar el trabajo de la Mesa y sus comisiones de trabajo.

- *Fuentes de financiamiento*

Se acordó que las diferentes instituciones, incluida la empresa, aportaran a un fondo común para sufragar los costos del proceso de diálogo.

- *Identificación de los actores*

En cuanto a los actores, se reconocieron como actores comunales a las comunidades campesinas de Tintaya Marquiri, Alto Huancané, Huancané Bajo, Huano Huano y Alto Huarca. En cuanto a las entidades de cooperación que asesoraban a las comunidades, se reconoció a CONACAMI, CORECAMI Cusco, Oxfam America, CooperAcción y como la única entidad estatal al Municipio Provincial de Espinar. Hubo una mención expresa de las comunidades de no invitar a ninguna otra entidad estatal. Por parte de la empresa BHP Billiton, se conformó un grupo de representantes liderado por la Gerencia General y la Gerencia encargada de las relaciones comunitarias de la empresa.

b) Etapa de oposición inicial entre los actores

Existía una inicial y natural desconfianza entre todos los actores, aunque especialmente entre la empresa con las instituciones de cooperación u ONG que suelen verse como entidades poco transparentes por, supuestamente, tener agendas ocultas y distintas al de las organizaciones que asesoran.

En las primeras reuniones que se realizaron entre febrero y junio de 2002, cada una de las partes daba cuenta de su punto de vista sobre los temas de agenda. La postura de las entidades que asesoraban a las partes era la de presionar a la empresa para que asuma su responsabilidad por los errores cometidos. Al cabo de estas reuniones, se pudo avanzar con el proceso al

acordarse que era vital, al tener pareceres distintos u opuestos, tener estudios técnicos para verificar el estado de los asuntos materia del diálogo.

Es así que se acordó que era necesario construir un diagnóstico sobre asuntos sociales, ambientales, económicos y culturales, un monitoreo ambiental conjunto, un diagnóstico socioeconómico de la zona y un análisis referido a la supuesta vulneración de los derechos humanos de pobladores de las comunidades.

En una de estas primeras reuniones, la empresa preguntó abiertamente si es que había oposición a la minería, lo cual quedó muy claramente respondido puesto que las comunidades campesinas y las entidades cooperantes indicaron que no se oponían a la actividad minera realizada en la zona. Esto permitió dar mayor tranquilidad a la empresa y que todos se enfoquen en los temas de agenda con una visión de trabajo conjunto.

Finalmente, se elaboró un informe enviado a Ingrid MacDonald, la Ombudsman para la minería de Oxfam Australia en el que se indicaba el deseo de seguir trabajando a partir de comisiones —se enfatizaba el trabajo en la Comisión de Tierras, se daba la prioridad a la comunidad de Tintaya Marquiri— y de buscar soluciones satisfactorias para todos de modo equilibrado dentro del marco del desarrollo sostenible de las comunidades y de la continuidad de las actividades mineras en la zona.

c) Etapa de trabajo en comisiones

El trabajo en comisiones fue necesario para optimizar el uso del tiempo y los recursos existentes. Se crearon cuatro comisiones, cada una referida a los temas de agenda. En cada una de estas comisiones se encontraban representadas tanto las comunidades como las entidades asesoras y la empresa minera. Estas fueron: la Comisión de Tierras, la Comisión de Derechos Humanos, la Comisión de Medio Ambiente y la Comisión de Desarrollo. Posteriormente se creó la Comisión de Coordinación y Seguimiento.

• La Comisión de Tierras

La comisión captó la atención mayoritaria de las comunidades. La representatividad estuvo asegurada con la participación de los presidentes comunales o sus representantes suplentes y mujeres dirigentes. La discusión sobre las adquisiciones de tierras se sustentó en criterios objetivos basados en documentación relacionada con títulos de tierras y de transferencia. Asimismo, se levantó información sobre la expropiación de 1981 y las compras sucesivas, lo cual ayudó a delimitar la extensión de las tierras adquiridas según cada comunidad.

En tanto que se identificó que la comunidad de Tintaya Marquiri había sido quien se había afectado con la mayor extensión de tierras, aproximadamente

3274 hectáreas, las otras comunidades decidieron darle prioridad a su tratamiento.²⁴

La discusión pudo remontar el plano del posicionamiento inicial puesto que la empresa indicaba que actuó respetando el orden legal, y al final pudo focalizar el trabajo más en los impactos en la calidad y modos de vida de las poblaciones que había ocasionado las adquisiciones de tierras.

Inicialmente, la empresa ofreció el predio de Ccopachullo para albergar a 42 familias de la CC de Tintaya Marquiri. Si bien la idea resultaba atractiva, se discutió sobre la calidad de la tierra y sus posibilidades de convertirse en un espacio sostenible para el número de familias que se mencionaban. Las partes acordaron realizar un estudio edafoagroestológico para verificar la calidad de las tierras, el cual lo realizaría un tercero con capacidad técnica. Se eligió a la Universidad Nacional del Altiplano para elaborar el informe. Este arrojó como conclusión que el fundo era utilizable solamente por 15 familias; pero que si se realizaban las mejoras e inversiones necesarias, se podría duplicar el número de familias a asentarse en él.

A partir de esta experiencia, se derivaron algunas conclusiones de importancia como la de definir criterios para la reposición de las tierras a las comunidades. Uno de ellos fue el de devolver la misma cantidad de tierras más un *plus* (adicional) para compensar algunas diferencias en la calidad de estas. Este porcentaje oscilaría entre el 25% y 50% adicionales a las extensiones por reponer. Otro criterio que se señaló fue que las tierras se entregarian con un plan de desarrollo; a dicho criterio lo denominaron «reubicación con desarrollo». Asimismo, otro criterio fue que la reposición de tierras debía aprobarla la comunidad.

En octubre de 2002, se produjo un serio *impasse* en tanto que los representantes de la CC de Tintaya Marquiri informaron que el 50% de los comuneros querían reubicarse en el valle costeño de Majes, departamento de Arequipa, lo cual produjo el enfriamiento del trabajo de esta comisión durante ocho meses y la desazón por la falta de avance en un tema tan crucial para el futuro de la Mesa. Esta petición no solo fue objetada por la empresa sino también por las otras comunidades y CONACAMI, puesto que iba en contra de promover los valores comunales y culturales ligados al territorio ancestral de las comunidades asentadas en la provincia altoandina de Espinar. Sin embargo, en el mejor ánimo de informarse, la Comisión de Tierras viajó a la zona y concluyó la inviabilidad de la adquisición de tierras en Majes, por diversas razones como los complicados procedimientos de adquisición de la propiedad,

24 En el caso de la CC de Alto Huancané se afectaron 450 hectáreas; en el caso de la CC de Huano Huano, 400 hectáreas; en el caso de la CC de Alto Huarca, 477 hectáreas; y en el caso de la CC de Bajo Huancané, 151 hectáreas. Cf. DE ECHAVE, José y otros. Ob. cit., p. 25.

diferente tecnología de producción y sus altos costos de inversión. Esta situación no impidió que el proceso de adquisición de tierras continuara con las otras comunidades planteando otro tipo de retos que fueron gradualmente salvados.

El proceso de adquisición de tierras fue lento y, en algunos casos, tortuoso. Ello exigió crear una comisión ejecutiva para la compra de predios con lo que se logró acelerar el proceso. Se asumieron algunas soluciones muy excepcionales en cuanto a pedidos de algunas familias que fueron extraordinariamente reasentadas en predios urbanos.

- *La Comisión Ambiental*

Se impuso como tarea hacer una evaluación de los impactos ambientales generados por la actividad minera en el área de las comunidades y buscar fórmulas de remediación atendiendo las preocupaciones comunales. Se trabajó sobre la base de los siguientes tres subtemas: monitoreo ambiental, salud humana y sanidad animal. Se acordó también desarrollar sistemas de alerta temprana ante posibles derrames u otros accidentes ambientales, especialmente después del incidente suscitado en la planta de óxidos de BHP Billiton, que produjo el flujo de hidratos de cobre en la cuenca del río Ccamacmayo, en mayo de 2001, y que a su vez suspendió el proceso de diálogo hasta su esclarecimiento.²⁵

En la subcomisión de monitoreo ambiental conjunto, se tomaron como insumos una evaluación ambiental realizada en noviembre de 2000 por EQUAS y un plan de monitoreo de aguas implementado por la empresa.²⁶ Con el monitoreo se buscaba identificar cuáles eran los impactos que se habían generado en agua, suelo y aire en el territorio de las comunidades. Según un informe de Oxfam America de junio de 2012, se han implementado tres monitoreos ambientales participativos en el área directa de las operaciones de la mina de Tintaya para evaluar la calidad de agua, suelo y aire en los años 2002, 2005 y 2010. Las muestras recogidas por estos monitoreos fueron llevadas a tres laboratorios diferentes para comparar los resultados. Esos resultados se analizaron tomando en cuenta los estándares ambientales del Perú y usando como referencia guías de Canadá y Holanda. En estos informes se pueden apreciar la información técnica, los problemas de contaminación y las medidas adoptadas en el marco de la Mesa de Diálogo.²⁷

La metodología de trabajo y los resultados del monitoreo ambiental conjunto fueron presentados en una cartilla gráfica que cumplió con la finalidad de difundir el trabajo realizado y los resultados a todas las comunidades de

25 Cf. ib., p. 32.

26 Cf. ib., p. 32.

27 Tomado de «Comunicado a la opinión pública», <<http://es.oxfamamerica.org/tag/tintaya/>>.

la Mesa. En la parte metodológica, se definieron las instituciones técnicas por el lado de las comunidades y de la empresa que realizaría el monitoreo e incluso un laboratorio internacional dirimente, los objetivos del monitoreo y el seguimiento a los acuerdos producto del monitoreo anteriormente realizado. En cuanto al resultado, se definieron los valores de referencia basados en la legislación peruana y se identificaron algunos problemas por resolver como consecuencia del monitoreo del 2002, tales como identificar puntos de agua que sobrepasaron los límites de selenio y nitratos que llevó a prohibir el uso de esas aguas y el compromiso de la empresa de proveer agua a las sectores de Paccpaco y Coccarea. Asimismo, en la parte de calidad de suelos, el monitoreo del 2005 detectó niveles por encima de los máximos permisibles en cuanto a cobre y arsénico en los suelos, lo que exigió una evaluación del contenido de metales en los animales y la participación del laboratorio dirimente para los sucesivos procesos de recolección de muestras.²⁸

En el plano de la salud humana y la sanidad animal, se realizan diversos estudios y evaluaciones para verificar si existe algún problema referido a esos temas. Para tener un punto de partida de medición, en el 2002 se realizaron sendos estudios de línea de base sobre salud humana en las comunidades y sanidad animal en los semovientes de las comunidades. Asimismo, se conformó en el 2004 un Comité de Vigilancia Ambiental participativo encargado de velar por el cumplimiento de los acuerdos, verificar los asuntos ambientales y eventualmente reportar algún incidente ambiental. Las subcomisiones elaboraron sus planes de trabajo a partir de la problemática encontrada durante sus labores.

- *La Comisión de Derechos Humanos*

La finalidad de la comisión fue solucionar aquellos casos de comuneros y comuneras que habían sido vulnerados en sus derechos fundamentales desde los inicios de las operaciones mineras. Inicialmente, CONACAMI había identificado 34 casos donde se afirmaba que habían existido violaciones de los derechos humanos, en el período 1982 al 2001, especialmente relacionados con la compra venta de tierras y la reubicación de los comuneros. Entre los hechos identificados se mencionaron situaciones de violación sexual, lesiones, agresiones verbales, desalojos forzados, daños a la propiedad y remoción de cementerios de ancestros, entre otros.

Este estudio fue tomado como punto de partida y, finalmente, la Mesa acordó que se sometería a una investigación que la realizaría una institución independiente que tanto las comunidades como la empresa eligieran y que se someterían a lo que esta encontrara y recomendara. En julio de 2002 se eligió

28 Los informes señalados pueden revisarse en la siguiente página web: <<http://es.oxfamamerica.org/2012/06/mesa-de-dialogo-tintaya-comunidades/>>.

al Instituto de Defensa Legal (IDL), quien en coordinación con la Vicaría de la Solidaridad de la Prelatura de Sicuani elaboraría el informe; este fue evacuado en diciembre del mismo año.²⁹

El IDL se constituyó en la zona en agosto de 2012 y a través de una metodología similar a la de una comisión de la verdad,³⁰ basada en la toma de testimonios y el respeto a la interculturalidad, empezó a registrar los relatos para su posterior análisis. Se utilizó el idioma materno de las personas entrevistadas, se realizaron las entrevistas en los lugares más cómodos para los entrevistados y se protegió la identidad de las personas afectadas.

El informe identificó algunas causas que promovieron la situación de afectación a las comunidades: la notoria asimetría entre las partes en las negociaciones por compra de tierras (falta de información, desconocimiento de procesos de negociación, etcétera); los desalojos a aquellos ocupantes renuentes de salir de las tierras adquiridas por la empresa, que si bien no fue una práctica sistemática tuvo un alto impacto en las comunidades y familias involucradas; y la falta de mecanismos de la empresa para administrar quejas y situaciones de alta violencia de su personal como las violaciones a mujeres de la comunidad.³¹

Entre las recomendaciones destacaron aquellas referidas a la reparación simbólica y económica de las personas afectadas por la actividad minera, lo que implicaba que la empresa asuma su responsabilidad por lo acontecido públicamente y brinde una asistencia integral dirigida a que las víctimas y sus familiares logren una recuperación física y psicológica, se les dé orientación legal para que puedan actuar frente a terceros de considerarlo necesario; al establecimiento de criterios que permitan una mejor relación entre las comunidades y la empresa;³² la formación de un grupo de trabajo de diálogo y resolución de conflictos que vigile el comportamiento de las recomendaciones y prevenga futuras situaciones de conflicto; asegurar que las comunidades cuenten con la asesoría adecuada en procesos de compra venta de tierras; establecer niveles de participación de las comunidades en la determinación de las fórmulas de desarrollo de la zona; y determinar de mutuo acuerdo los lugares donde se deben ubicar los campamentos mineros.³³ Las partes acordaron no entrar en consideraciones de responsabilidad legal ni en posibles soluciones

29 Cf. DE ECHAVE, José y otros. Ob. cit., p. 37.

30 Durante esa época venía realizando sus actividades la Comisión de la Verdad y Reconciliación con el fin de analizar la violencia derivada del conflicto armado interno en el Perú durante la década de 1980 y 1990, así como de elaborar un conjunto de recomendaciones. Cf. <<http://www.cverdad.org.pe/>>. Esta experiencia inspiró la metodología del IDL.

31 Cf. Joo, Gabriela. «La importancia de reconocer al otro». *Revista Ideele*, n.º 169, 2005, p. 42.

32 Cf. DE ECHAVE, José y otros. Ob. cit., p. 38.

33 Cf. Joo, Gabriela. Ob. cit., p. 42.

judiciales; más bien buscaron propiciar reparaciones justas que consistieron en entregar casas, terrenos o materiales de construcción.³⁴

Por otro lado, se formaron tres subcomisiones. La primera se encargó de la seguridad, es decir, de identificar situaciones potencial o realmente peligrosas en el área de la mina que pudieran afectar la integridad de las personas; la segunda se encargó de la implementación de las reparaciones a las personas afectadas; y la tercera se encargó de un caso de agresión verbal que requería mayor investigación.³⁵

Esta intervención permitió satisfacer una necesidad de reconocimiento y respeto de las comunidades que durante muchos años habían oscilado entre el dolor y el rencor debido a abusos que se llevaron a cabo en las comunidades y que impactaron sobre sus tierras, sus derechos, las mujeres y su cultura.³⁶

- *La Comisión de Desarrollo Sostenible*

Desde su inicio, esta comisión se planteó como objetivo definir una visión de desarrollo sostenible compartida con la zona de influencia de la mina de Tintaya;³⁷ previamente debió discutirse qué se entendía por desarrollo sostenible. El inicio auspicioso que tuvo la comisión fue paulatinamente opacado por el constante interés comunal por las tierras.

Salvando diversas dificultades internas, cada una de las comunidades aprobó sendos planes estratégicos de desarrollo sostenible en junio de 2004 que ayudarían a guiar las distintas actividades que se implementarían a favor del desarrollo de las comunidades, el cual debía basarse en la elaboración de proyectos que serían solventados por fondos de diversa procedencia. En la actualidad, al orientarse la Mesa hacia el desarrollo luego de prácticamente haberse concluido con la remediación de pasivos sociales y ambientales, esta comisión adquiere mayor importancia.

- *La Comisión de Coordinación y Seguimiento*

La comisión se formó en junio de 2002 con el mandato de vigilar el trabajo y avance de la Mesa, de las comisiones, convocar a sesiones, proponer la agenda y, en general, orientar y dar impulso al proceso de la Mesa de Diálogo.³⁸

La comisión se convirtió en el espacio neurálgico de la Mesa para tomar decisiones de importancia para el mejor desarrollo del proceso y de

34 Cf. ib., pp. 40-41.

35 Cf. DE ECHAVE, José y otros. Ob. cit., p. 41.

36 Cf. ib.

37 Cf. ib., p. 43.

38 Cf. ib., p. 45.

las comisiones de trabajo, como la elección de instituciones que realizarían estudios, la facilitación, el manejo presupuestal, solución de *impasses* o conflictos, la planificación y el balance de la mesa, y el seguimiento de los acuerdos. Posteriormente, la comisión elegiría a una persona como presidente de la Mesa, quien haría de interlocutor ante terceros, como una manera de fortalecer la institucionalización de este mecanismo.

Esta comisión está integrada por todos los representantes de la Mesa y se ha venido reuniendo en Lima o en Espinar, y ha utilizado videoconferencias cuando ha sido necesario. En gran medida, la comisión ha sido muy útil para hacer más fluido el diálogo entre las partes e inocularle un toque más estratégico al trabajo realizado.

d) Etapa de implementación de los acuerdos

El 21 de diciembre de 2004, las comunidades, la empresa BHP Billiton y las entidades cooperantes suscriben el documento «Acuerdo de consolidación de los avances del proceso de la Mesa de Diálogo»³⁹ en el que plasman los compromisos adoptados en cada una de las mesas de trabajo y reuniones plenarias con el fin de solucionar los diversos problemas que han administrado.

Dentro del marco de los principios y la metodología de trabajo que se seguiría en las comisiones, se entró en una fase de implementación de acuerdos y de acciones que tomaría meses para concluir su implementación, y en otros casos implicaría una permanente actividad de las partes.

En el primer grupo de acuerdos por implementar destacaban acciones referidas a la compra de tierras, su saneamiento y registro de la propiedad a nombre de las comunidades. Este proceso se complicó por diversas razones. Una de ellas fue el incremento en el precio de las tierras en tanto que existía una demanda para comprar grandes extensiones de tierra que era conocida en la zona. También existieron otros inconvenientes como el saneamiento de algunas tierras puesto que requería algunas gestiones previas de los propietarios interesados en vender, y en otros casos supuestas dimensiones de los terrenos que según los documentos señalaban una cifra pero que en los hechos se demostraban que eran extensiones inferiores a las indicadas en los documentos. Asimismo, los procedimientos internos de las comunidades para suscribir las minutas y documentos notariales de trasferencia de la propiedad a su nombre requirieron un esfuerzo de creatividad para que finalmente pudieran ejecutarse.

39 Sorprende ver en el documento la ausencia de la firma del representante de CONACAMI, entidad que estuvo plenamente comprometida con el impulso del proceso de diálogo y la asesoría a las comunidades. El texto del acuerdo se puede ver en DE ECHAVE, José y otros. *Los procesos de diálogo y administración de conflictos en territorios de comunidades: el caso de la mina de Tintaya*. Lima: CooperAcción, 2005.

Otras comisiones mantendrían grupos, comisiones o subcomisiones que se encargarían de ejecutar diversas acciones a fin de cumplir con acuerdos que suelen tomarse continuamente entre las partes, tal es el caso de la Comisión Ambiental y de Desarrollo. Justamente, la conclusión en cuanto a problemas referidos a tierras, derechos humanos y medio ambiente permitiría dar un giro desde la remediación de los temas sociales y ambientales para posteriormente orientar el trabajo de la Mesa hacia el desarrollo sostenible de las seis comunidades que conforman la Mesa de Diálogo de Tintaya.

4.2. Análisis sobre el nivel de diálogo sostenible y genuino

En esta sección es importante hacer una rápida evaluación de la calidad del diálogo. Como se ha indicado antes en otros casos analizados, para que el diálogo sea transformativo, es decir, para que realmente contribuya a la promoción de dinámicas de relacionamiento no violentas y constructivas orientadas al desarrollo humano, tiene que reunir dos características esenciales: ser sostenible y genuino.

En cuanto a la sostenibilidad del diálogo, se puede indicar que la Mesa de Tintaya ha venido operando durante más de diez años y ha demostrado la capacidad de enfrentar diversos retos saliendo siempre de situaciones complicadas o complejas con mayor energía para seguir funcionando. Últimamente, la Mesa ha identificado una nueva razón de ser que difiere de la inicialmente elegida. Esta última estaba basada en la remediación de pasivos sociales y ambientales (muchos de ellos de corto o mediano plazo); mientras que actualmente el foco de atención de la Mesa ha dado un giro para canalizar la sinergia con la empresa hacia un tema de común interés y de largo plazo: el desarrollo sostenible de las comunidades, que ya era materia del trabajo de una de sus comisiones.

Por otro lado, la sostenibilidad se caracteriza por el grado de institucionalidad alcanzado por la Mesa. La Mesa de Diálogo de Tintaya cuenta con un órgano colegiado, la Comisión de Coordinación y Seguimiento, que involucra a todos los actores participantes de la mesa, goza de la máxima representatividad y toma las decisiones más importantes sobre el proceso de diálogo basándose en el consenso. Asimismo, la Mesa cuenta con un presidente que la representa y es el vocero de ella ante terceros.

En relación con qué tan genuino o no fue sentido el proceso por las partes, resulta interesante dar cuenta de algunas observaciones sobre la calidad del diálogo en términos de sus dimensiones comunicacionales: como herramienta, actitud y proceso de cambio.⁴⁰ En ese sentido, a partir de ciertas variables y sobre la base de los testimonios recogidos, encuestas realizadas y la observación directa del proceso, podemos concluir lo siguiente:

40 Cf. el capítulo «Construyendo diálogos genuinos, productivos y sostenibles» en esta publicación.

- La comunicación entre todos los integrantes de la Mesa es abierta, directa, «cara a cara», por momentos puede haber tensiones, pero predomina ante todo la escucha activa y los mensajes respetuosos. Por un lado, se intercambia información técnica que ayude a trabajar los temas sustanciales; y, por otro, hay un espacio para compartir la subjetividad, las ideas, los pensamientos, las perspectivas, las emociones y los sentimientos.
- El trato entre todos es igualitario y horizontal, se avanza bajo un clima de positivismo y de solución de los problemas en colaboración, existe una mentalidad abierta y flexible, y empatía, esa capacidad para «ponerse en los zapatos del otro».
- Se manifiesta la buena fe, gestos y comportamientos conciliatorios concretos.
- Se promueve un clima adecuado basado en el respeto, la seguridad, la renuncia a la coerción y a la violencia, el reconocimiento y la validación del otro.
- Las partes expresan y defienden asertivamente sus intereses, necesidades y derechos sin desvalorizar a la contraparte.
- Se ha convertido en un proceso de aprendizaje para el cambio.
- Existe una importante inversión de energía, recursos y la creación de condiciones para mantener el diálogo fluido.
- La Mesa tiene una estructura y forma de trabajo que funciona: reuniones plenarias, trabajo de las comisiones, un presidente, formas de administración y de relación con las partes, terceros y externos, un código de conducta, etcétera.
- Preserva la dimensión intercultural e incluye la participación de las mujeres.
- Se ha construido confianza entre las partes y se valora lo obtenido por la Mesa.

Estos elementos demuestran que las partes tienen una comprometida voluntad de impulsar el diálogo.

4.3. Cambios producidos por el proceso

Según lo analizado y de acuerdo con la información obtenida a partir de los testimonios de los integrantes de la Mesa de Diálogo de Tintaya, se pueden constatar un conjunto de cambios suscitados a partir de la dinámica dialógica que promovió el diálogo. Estos impactos se pueden apreciar resumidamente en el Cuadro 5.

Cuadro 5: Diálogo y transformación

Dimensiones de transformación	Cambios constructivos producidos por el diálogo
Personal	<ul style="list-style-type: none"> - Mayor sensación de seguridad de las comunidades. - Compromiso con el diálogo de las partes. - Valoración del diálogo: «valió la pena la Mesa».¹ - Cambio personal en liderazgos. - Redefinición de las percepciones mutuas - Mayor organización y preparación para el diálogo de los actores. - Compromiso comunal por el diálogo que ayudó a manejar las demoras en la ejecución de acuerdos. - Mayor articulación entre las seis comunidades que integran la Mesa e identificación de objetivos claros para plantear temas de agenda.
Relacional	<ul style="list-style-type: none"> - Respeto, reconocimiento mutuo y búsqueda de acuerdos «en las buenas y las malas». - Existe confianza entre los integrantes de la Mesa, aunque se mantiene distancia y desconfianza hacia el Estado. - Existe buena voluntad entre las partes. - Interdependencia: relación de buenos vecinos, sana convivencia entre vecinos, relación que busca ganar-ganar. - Dinámica de colaboración entre comunidades y empresa. - Visión a futuro compartida. - Líderes y comunidades más empoderados. - Relaciones más horizontales y simétricas: empoderamiento y participación de terceros ayudaron al proceso. - Buscan acuerdos por el diálogo. - La comunicación ha mejorado entre las partes, aunque no necesariamente entre dirigentes y las bases de las comunidades. - Las relaciones de desconfianza se revirtieron a partir de: <ul style="list-style-type: none"> 1. Mayor intercambio de información 2. Compromiso por la búsqueda de soluciones 3. Cumplimiento de acuerdos 4. Comunicación mejorada 5. Sentido de reconocimiento mutuo 6. Inicio de un proceso de diálogo con reglas claras, con gestión compartida, participativa e inclusiva
Cultural	<ul style="list-style-type: none"> - Los problemas y conflictos entre las partes se resuelven a través del diálogo intercultural, la participación, el consenso y la colaboración antes que la confrontación. - Respeto por la cultura de las comunidades. - Rechazo a la violencia como forma de administrar los conflictos.² - Se establece un diálogo intercultural en el cual se compartieron cosmovisiones muy distintas sobre recursos naturales, el desarrollo y las formas de resolver conflictos. - Se dio un cambio cultural al interior de la empresa, ya que evaluaron sus políticas de relacionamiento con las comunidades y valoraron el mecanismo del diálogo
Estructural	<ul style="list-style-type: none"> - Descentraliza la solución de los conflictos a partir de procesos de construcción de consensos locales. - Las decisiones se toman por los actores directamente sin la presencia del Estado. - Aporte anual de la empresa minera para el desarrollo del entorno social (comunidades campesinas de la Mesa y provincia). - La experiencia contribuye a la dación de un nuevo marco normativo sobre participación ciudadana en el sector energía y minas. - Se da la vinculación de lo local con lo global según lo demuestra la presencia de la Ombudsman de Oxfam Australia, además de la corporación minera. - Se fortalece la institucionalidad de la Mesa con un presidente de esta y «se la defiende para que no se politice».³

¹ Entrevista realizada en el 2009 a un comunero integrante de la Mesa.

² Debido a la toma del campamento de la mina de Tintaya por las organizaciones provinciales en mayo de 2005, las comunidades emitieron un pronunciamiento en el que rechazaban los hechos de violencia acontecidos en Espinar.

³ Entrevista realizada en el 2009 a un comunero integrante de la Mesa.

Fuente: Elaboración propia.

a) Transformación personal⁴¹

Un caso de transformación personal que destacar como resultado del proceso de la Mesa de Tintaya es el del ingeniero Lucio Ríos Quinteros. El ingeniero Ríos se desempeñó como gerente general de la empresa minera estatal Tintaya y afrontó decisiones muy difíciles como la reducción de personal, negociaciones colectivas de trabajo muy duras y cambio de condiciones de trabajo, entre otros temas espinosos. Ello le creó una imagen de «hombre duro» ante los trabajadores, el sindicato de la empresa minera y las comunidades del entorno.

Con la privatización de la mina de Tintaya en la década de 1990, Lucio Ríos continuó en la Gerencia General de la empresa norteamericana Magma Copper, que había ganado el proceso de privatización. Magma decidió realizar cambios organizacionales fundamentales con lo que se logró tener relaciones horizontales entre los diferentes niveles de la empresa, caracterizada por ser sumamente jerárquica y estamental. Prueba de esto es que se unificó el ambiente de los comedores, anteriormente divididos según el estatus laboral. A partir de ese momento, solo habría un comedor tanto para trabajadores como para funcionarios. Además, el trato entre las personas sería a través del primer nombre, y se dejaría de lado la formalidad en el uso de títulos como señor, ingeniero o apellidos al dirigirse entre las personas que laboraban allí. Posteriormente, Lucio Ríos fue capacitado en México para mejorar sus competencias personales a partir de un autoexamen de fortalezas y debilidades, y así generar el cambio y la mejora personal. Este proceso de capacitación se replicó masivamente en toda la empresa minera Tintaya bajo la gestión de Magma. Todo parecía perfecto dentro de la empresa minera en 1999; sin embargo, la relación con el entorno social permanecía soterradamente tensa.

Lucio Ríos permaneció en la empresa minera en sus sucesivas transferencias y la vio convertirse en propiedad de la transnacional BHP Billiton, de capitales australianos, cuando en diciembre de 2001 esta empresa aceptó ser parte del proceso de diálogo que se entablaría con las comunidades del entorno próximo por diversos problemas relacionados con la adquisición de tierras, medio ambiente y vulneración de derechos, entre otros asuntos. Prácticamente obligado por la corporación, fue enviado a una pasantía a la India. Aceptó una invitación de la ONG internacional Oxfam —con la cual se había relacionado a partir de las quejas de las comunidades del entorno— para participar en un programa de desarrollo comunitario que por primera vez se dirigía a gerentes mineros; la visita de campo a la India duró casi un mes. Este período coincidía con el momento de preparación del diálogo que había solicitado la empresa a las comunidades a inicios del 2002.

41 Esta sección se basa en el artículo «Testimonio de un largo proceso de diálogo». *MinerAndina y Sociedad*, vol. 5, n.º 18, 2007, pp. 18-23.

La visita a la India se convirtió en un momento crucial en su proceso de transformación personal. Esta visita le permitió al ingeniero Ríos convivir en zonas de extrema pobreza con comunidades que habían sido afectadas por proyectos mineros o de infraestructura. Esa convivencia y contacto directo con la población le permitió sensibilizarse ante los duros impactos que sufrían las poblaciones por no ser consultadas sobre la compra de tierras y el traumático evento de tener que dejarlas, o ver cómo efluentes de relave eran vertidos descuidadamente a los ríos contaminándolos. También fue testigo de algunas soluciones creativas y sensatas referidas a las poblaciones; por ejemplo, cuando habiendo sido reasentadas se les otorgó a las familias una casa en mejores condiciones de las que tenían y trabajo en la empresa a al menos una persona de cada familia, lo cual les ayudó a mejorar su calidad de vida.

Ese «ponerse en los zapatos del otro» le permitió reflexionar sobre las consecuencias que había tenido la expropiación de tierras de 1982 sobre el territorio de las comunidades campesinas adyacentes a la mina de Tintaya, así como entender el sentimiento de injusticia cuando se les dijo a los comuneros que debían ir al Banco de la Nación a recoger su dinero, como pago de la expropiación, y dejar sus tierras en aquel momento. De regreso a Tintaya, Lucio Ríos se comprometió a escuchar «profundamente» a los comuneros sin defenderse o increparles, sino con el único ánimo de entender qué fue lo que sucedió. Él recuerda que en las reuniones iniciales de la Mesa le dijeron «de todo» y que, al cabo de la cuarta o quinta reunión cuando liberaron toda esa energía negativa, tomó el uso de la palabra e indicó que había tenido la paciencia y apertura para escuchar y entender sus preocupaciones, todas, que las había escrito y las hacía suyas, pero que era hora de buscar soluciones, concretizar las cosas, dejar de hablar de generalidades y ponerse a trabajar.

Posteriormente, reconoció el valor que tuvo un taller sobre negociación que se llevó a cabo en la ciudad de Arequipa durante dos días y en el que participaron conjuntamente la empresa, las comunidades y las ONG. Lucio Ríos subraya que ese fue un punto de quiebre ya que a partir de ese momento sintió que las discusiones fluían mucho más, que las comisiones tenían mucha más claridad en cuanto a lo que se debía hacer y que se habían dado los pasos para sentar una base mínima de confianza. Desde el punto de vista personal y profesional, siguió impulsando comprometidamente el proceso hasta el 2006, algún tiempo después de la compra de la empresa por parte de la corporación minera suiza Xstrata PLC.

Desde entonces, Lucio Ríos se ha convertido en un convencido promotor del diálogo genuino y se desempeña como asesor, consultor y catedrático universitario en temas sobre responsabilidad social empresarial y cumple una función muy activa en el sector minero difundiendo su experiencia en cuanto a la importancia de utilizar el diálogo genuino y desarrollar competencias para relacionarse constructivamente con las comunidades.

b) Desafíos que plantea el proceso de diálogo

Conviene precisar algunos elementos que se manifestaron como desafíos dentro del proceso de diálogo entre las comunidades y la empresa:

- El trabajo de las comisiones de trabajo para lograr sus objetivos ha sido largo y exigente, lo cual en algunos casos no ayudó a mantener el interés inicial de las comunidades para dedicarle el tiempo suficiente. Gracias al apoyo de un núcleo de líderes y las entidades cooperantes, se pudieron impulsar los procesos necesarios que finalmente ayudaron a resolver los pasivos de tipo social y ambiental que identificó la Mesa. Siempre será un reto mantener el mismo nivel de interés de las juntas directivas de las comunidades en este proceso.
- Las largas horas y jornadas de trabajo que aportaron los líderes comunales no necesariamente recibieron el reconocimiento del caso dentro de sus organizaciones, lo cual cíclicamente afectó el impulso del proceso de diálogo y la motivación de los líderes.⁴²
- Si bien las comunidades se cohesionaron y fortalecieron con el proceso de diálogo, siguen existiendo dinámicas al interior de ellas que contradicen las características dialógicas que han adquirido las relaciones externas entre las comunidades y la empresa minera. Al parecer no se habría logrado transferir, en todos los casos, algunos de los aprendizajes importantes obtenidos en el proceso de diálogo para fomentar decisiones internas más participativas y democráticas. Asimismo, al interior de las comunidades se suelen escuchar algunas voces disconformes con lo obtenido por la Mesa.
- Asimismo, los aprendizajes obtenidos en el proceso de diálogo de la Mesa de Tintaya, entre las seis comunidades campesinas y la empresa minera, aún no han podido transferirse plenamente al proceso de negociación provincial del Convenio Marco, en el cual también participan la empresa minera y los actores comunales de la Mesa de Tintaya junto con otras instituciones y organizaciones de nivel provincial, lo que no ha podido evitar que cíclicamente se manifiesten situaciones de tensión, crisis y violencia en el nivel provincial.
- También resulta importante incrementar la participación de las mujeres en la toma de decisiones y una agenda propia referida a sus necesidades para promover el desarrollo sostenible de las mujeres bajo un esquema de empoderamiento y autonomía.

42 Cf. PARTNERS FOR DEMOCRATIC CHANGE. «*Un cambio de paradigma*» Perú: confrontación o cooperación para un desarrollo sostenible. 25/03/2005, p. 12.

5. Conclusiones y aprendizajes a partir del caso Tintaya

Como consecuencia de la voluntad comprometida de las comunidades del entorno próximo al área de explotación de la mina de Tintaya y la empresa minera, las diferencias que separaron a las partes durante dos décadas pudieron administrarse apropiadamente y construir una relación basada en la confianza. Como se ha indicado, la agenda inicial se encuentra prácticamente concluida, y las partes han decidido embarcarse en los temas de desarrollo sostenible de las comunidades como la agenda principal de la Mesa de Tintaya.

A continuación presentamos el Cuadro 6; en este se aprecian resumidamente las condiciones que contribuyeron al surgimiento del diálogo genuino, así como otras que, por el contrario, lo dificultaron.

Cuadro 6: Condiciones que contribuyeron y dificultaron el diálogo genuino

Dimensiones de transformación	Qué sí ayudó	Qué no ayudó
Personal	<ul style="list-style-type: none"> - Voluntad al máximo nivel de los decisores - Liderazgos constructivos - Empoderamiento por aliados externos (ONG) - Preparación - Capacitación - Asesoría local de las entidades de cooperación 	<ul style="list-style-type: none"> - Existencia de agendas ocultas que no beneficiaban al proceso de diálogo
Relacional	<ul style="list-style-type: none"> - Comunicación constructiva - Construcción de confianza - Transparencia, intercambio de información u obtención técnica obtenida por acuerdo de las partes - Colaboración - Simetrización de la relación por presencia de cooperantes y asesores de las comunidades en Espinar 	<ul style="list-style-type: none"> - Tentación de regresar a patrones de negociación bilateral - Algunas voces de desconfianza hacia el proceso
Cultural	<ul style="list-style-type: none"> - Compromiso para solucionar conflictos a través del dialogo - Mayor sensibilidad cultural - Respeto a los tiempos de los actores - No rechazo a la minería 	<ul style="list-style-type: none"> - Proceso dirigido por varones, quienes tienen una agenda más masculina ante la falta de mayor participación de la voz de mujeres
Estructural	<ul style="list-style-type: none"> - Diseño eficiente de la estructura del diálogo entre comunidades, ONG y empresa - Toma de decisiones conjunta basada en la construcción de consensos - Relacionamiento basado en la cooperación, el consenso y el diálogo - Contar con un marco normativo (Convenio 169 y normas nacionales) y estándares corporativos de responsabilidad social empresarial - Adopción del enfoque de desarrollo sostenible - Contexto de apertura democrática a partir de la caída del Gobierno de Fujimori después del 2000 - Mayor vinculación entre lo internacional y lo local a partir de las nuevas tecnologías de la comunicación que ayudaron al acceso de información a ambas partes - Institucionalización de la Mesa de Diálogo a partir de la creación de una Comisión de Coordinación y Seguimiento y un presidente de la Mesa 	<ul style="list-style-type: none"> - Demora en la implementación de acuerdos, sobre todo en la formalización legal y registral de tierras adquiridas para las comunidades - Problemas internos dentro de las comunidades

Fuente: Elaboración propia.

ANEXO

Cronología de hechos importantes en el caso Tintaya

El escenario provincial

1. 1917: se inician las primeras actividades de exploración en la provincia de Espinar a cargo de la empresa Andean Explorations of Mines.
2. 1952: la empresa minera Cerro de Pasco Corporation adquiere los derechos para explorar los yacimientos de la provincia de Espinar.
3. 1971: la empresa estatal Minero Perú obtiene derechos de explotación a partir de la estatización de las concesiones mineras.
4. 1980: la empresa estatal Minera Asociada Tintaya S. A. adquiere los derechos para iniciar actividades de explotación de yacimientos de Tintaya.
5. 1980: las comunidades campesinas de Espinar deciden agruparse y conformar la Federación Unificada de Campesinos de Espinar (FUCAE) para presentar una plataforma común de demandas.
6. 1981: se produce el cambio de denominación de la empresa minera por la de Empresa Minera Especial Tintaya S. A.

En esta nueva etapa, los diversos actores provinciales junto con las comunidades campesinas del entorno entran en una relación abiertamente conflictiva con la empresa minera, aunque con amplios períodos de inactividad:

1. 1981 (26 de junio): el Gobierno Nacional decidió la expropiación de 2368 hectáreas de tierras de la entonces denominada comunidad campesina (CC) de Antaycama según Resolución Directoral 41/81/EM/DGM.
2. 1982: se inició la expropiación y compraventa de tierras a la CC de Antaycama en el sector de Tintaya Marquiri y Alto Huancané a cambio de compensaciones o pagos irrisorios. Se consideró un pago por la tierra de 6.910.144 soles de la época y se contemplaron daños y perjuicios por 1.018.040 soles. Aproximadamente, 86 familias poseedoras quedaron parcial o totalmente sin tierras. El dinero fue recibido por la directiva de la CC de Antaycama. Algunos comuneros de Tintaya Marquiri que fueron afectados por este proceso manifiestan que solo recibieron finalmente 10 soles por hectárea.
3. 1984: las obras civiles de construcción de la mina de Tintaya en Espinar culminaron.

4. 1985: se inicia el proceso de extracción y producción minera en Tintaya. Tintaya se convierte en la tercera productora de cobre en el Perú.
5. 1985 (abril): los comuneros de la CC de Antaycama toman el acuerdo de separación de los 17 anexos de la comunidad y forman nuevas comunidades campesinas.
6. 1988: en la CC de Huano Huano, BHP Tintaya Marquiri compró 400,85 hectáreas.
7. 1988: nace el Frente Único por la Defensa de los Intereses de Espinar (FUDIE).
8. 1990 (21-27 de mayo): la FUDIE, la FUCA, los líderes sociales y el alcalde realizan un paro que derivó en la movilización y toma de instalaciones de la empresa minera. Se abren negociaciones de un conjunto de demandas de las comunidades, de la municipalidad y de las organizaciones de la sociedad civil espinarense con la empresa minera. Se declara el 21 de mayo Día de la Dignidad de Espinar.
9. 1990 (julio): concluyen las negociaciones entre la empresa y las organizaciones e instituciones de Espinar; estas últimas obtienen servicios de electrificación y beneficios productivos para las comunidades campesinas.
10. 1993: se nombra el Comité Especial encargado de la privatización de la empresa minera de Tintaya.
11. 1994: el consorcio estadounidense Magma Copper Company/Global Magma Ltda. obtuvo la buena pro de los derechos de explotación de la mina de Tintaya.
12. 1996: Magma fue absorbida por el grupo australiano Broken Hill Proprietary (BHP).
13. 1996: se produce una nueva compra de tierras a las CC de Tintaya Marquiri y Alto Huancané (cit. CEPES). Se transfirieron, en calidad de compraventa, a BHP Tintaya otras 1263 hectáreas. Asimismo, se adquieren 875 hectáreas de propietarios individuales en la zona de Hunipampa para la construcción de una nueva presa de relaves.
14. 1997: la ONG CooperAcción ingresa a la provincia de Espinar y ejecuta proyectos de desarrollo y recibe el pedido de las comunidades campesinas de la zona de influencia directa de la mina de revisar los contratos de compra de tierras suscritos con la empresa minera.
15. 1998: nueva compra de tierras a la CC de Huanu Huanu (cit. CEPES).
16. 1998 (noviembre): el recientemente alcalde de Espinar articula las demandas de las comunidades campesinas con las de la provincia,

propone y convoca a un grupo de asesores para abordar el tema minero y exigir un convenio marco a la empresa.

17. 1999: se crea la Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI) y la sede regional en el Cusco, la Coordinadora Regional de Comunidades Afectadas por la Minería (CORECAMI) con sede en Espinar.
18. 1999: con el apoyo del alcalde provincial y las ONG que trabajaban en la zona, se hizo un diagnóstico de la situación de las comunidades afectadas por la actividad minera y se identificaron los problemas principales.
19. 2000 (septiembre): el alcalde y las diversas organizaciones sociales de la provincia organizaron una movilización a la ciudad del Cusco exigiendo la suscripción de un convenio marco para la provincia.
20. 2000: como consecuencia de esta movilización, se abre nuevamente un proceso de conversaciones y se realizan cinco reuniones entre la empresa y los principales representantes de Espinar sin lograr mayores avances.
21. 2001 (enero): se constituye un comité de lucha provincial y se acuerda un paro para el 21 de mayo.
22. 2001 (2 de marzo): se hizo pública la primera propuesta del convenio marco que involucraba a la municipalidad y a otras organizaciones sociales.
23. 2001 (mayo): la empresa inicia una negociación larga sobre un posible convenio marco.
24. 2001: se concreta una nueva compra de tierras a la CC de Alto Huarca (cit. CEPES).
25. 2001: la transnacional BHP se fusionó con la empresa Billiton PLC de Inglaterra y dio origen a la empresa BHP Billiton Tintaya S. A.
26. 2002 (julio): se suspendieron las negociaciones del Convenio Marco frente a la proximidad de las elecciones municipales y el inicio de la campaña electoral. En ese proceso liderado por el alcalde provincial y las organizaciones de Espinar, agrupadas en el Comité de Concertación de la Provincia de Espinar, ya se cuestiona la construcción de la presa de relaves de Hunipampa en terrenos de adyacentes al río Cañipía.
27. 2003 (21 de mayo): se produce una nueva movilización organizada por la FUCAE y el FUDIE en conmemoración del Día de la Dignidad de Espinar, declarado en 1990. La acción terminó en una nueva incursión a las instalaciones de BHP Billiton sin violencia.

28. 2003: la empresa BHP Billiton Tintaya publica una declaración en la que señala que no negociará bajo presión; sin embargo, en junio se logra la reapertura de las negociaciones con la empresa minera. Negocia el nuevo alcalde Luis Álvarez y el Comité de Concertación Social por la provincia de Espinar.
29. 2003 (septiembre): se suscribe el denominado Convenio Marco luego de tres meses de negociación en el que se acordó entre otros la obtención de un fondo anual permanente para el desarrollo de la provincia y el establecimiento de un Comité de Vigilancia Ambiental Comunal, entre otros. Este convenio contó con la participación de garantes, como el Ministerio de Energía y Minas, congresistas de la República y Oxfam América.
30. 2005 (mayo): se produce la toma violenta de las instalaciones de la empresa minera por parte de organizaciones provinciales que exigen revisar el Convenio Marco.
31. 2005 (2 de junio): el Grupo de Diálogo Minería y Desarrollo Sostenible que se reúne mensualmente en Lima emite un comunicado titulado «Diálogo y no violencia» sobre la crisis en Espinar Tintaya, el cual es suscrito por empresas mineras como Newmont, Buenaventura y Yanacocha junto con las ONG como Oxfam America, Asociación Civil Labor y Servicios Educativos Rurales.
32. 2005 (7 de junio): se conforma una comisión multiactor para revisar el proceso de implementación de Convenio Marco Provincial luego de la toma del campamento.
33. 2005: se acuerda contratar a la consultora Walsh para realizar un estudio de evaluación ambiental utilizando básicamente información secundaria.
34. 2006 (16 de mayo): la transnacional minera suiza Xstrata compra la mina de Tintaya y nace la empresa Xstrata Tintaya. La nueva empresa reconoce plenamente los acuerdos suscritos por su antecesora.
35. 2007: las organizaciones provinciales FUCAE y FUDIE rechazan el informe ambiental de la consultora Walsh.
36. 2011 (28 de noviembre): la Municipalidad Provincial de Espinar cursa una carta notarial a los representantes de Xstrata Tintaya y adjunta la propuesta de reformulación del Convenio Marco.
37. 2012 (10 de febrero): debido a gestiones realizadas por la congresista Verónica Mendoza, se conoce en Espinar el informe de CENSOPAS y se encuentra que el agua y 62 personas están afectadas por la concentración de metales pesados (mercurio, arsénico y cadmio).

38. 2012 (14 de mayo): FUDIE entrega una carta a Xstrata Tintaya para el proceso de reformulación del Convenio Marco en la que están enumeradas las cláusulas incumplidas por Xstrata Tintaya.
39. 2012 (21-28 de mayo): se produce la huelga en Espinar. Se demanda incrementar del 3% al 30% las utilidades a favor de Espinar debido a que Xstrata amplió sus operaciones; también se pide un informe ambiental. Se producen enfrentamientos entre la Policía Nacional del Perú, destrucción de la propiedad privada y la muerte de dos manifestantes.
40. 2012: se declara estado de emergencia en Espinar
41. 2012 (31 de mayo): se detiene al alcalde de Espinar en el Consejo Provincial y a otros personajes considerados «promotores de la violencia». El alcalde, por disposición del Poder Judicial, ha sido derivado a Ica con prisión preventiva durante cinco meses.
42. 2012 (13 de junio): Óscar Mollohuanca es liberado.
43. 2012 (12 de julio): se instala la Mesa de Diálogo con la presencia de los ministros del Ambiente, Manuel Pulgar-Vidal; de Salud, Alberto Tejada; de Energía y Minas, Jorge Merino Tafur; y de Agricultura, Luis Ginocchio Balcázar; con el alcalde de Espinar, Óscar Mollohuanca, y el presidente regional del Cusco, Jorge Acurio Tito, quien fue propuesto como presidente de dicha Mesa de Diálogo; por Xstrata fueron 10 representantes y 55 por Espinar.

Luego de escucharlos, ambas partes también acordaron conformar las primeras mesas de trabajo sobre Desarrollo y Producción (con próxima reunión para el 19 de julio), Medio Ambiente (que encabezará el Ministerio de Energía y Minas, y tendrá una próxima reunión el 23 de julio), y Responsabilidad Social; además de establecer para el 12 de julio la próxima reunión.

Ese día se deberá consensuar un solo plan de trabajo que se elaborará sobre la base de las propuestas realizadas por Espinar y el Gobierno Central. Incluso, la empresa Xstrata participará en las próximas reuniones.

Se propuso un plazo de 120 días para realizar dicho trabajo con una próxima cita el 23 de agosto.

44. 2013 (23 de enero): la Mesa de Diálogo se entrampa por pedido de Xstrata para cambiar el aporte a un monto fijo.

Después de siete meses de iniciada la Mesa de Diálogo en Espinar, las negociaciones entre los representantes de esa provincia y Xstrata Copper para fijar los nuevos parámetros del Convenio Marco se han

entrampado. Esto se dio debido a que la empresa ha retrocedido en la idea de entregar un porcentaje de sus utilidades.

45. 2013 (29 de agosto): la Secretaría Técnica de la Mesa de Diálogo de Espinar aprobó el informe final de la Mesa de Diálogo. «El Informe aprobado por la Secretaría Técnica contiene resultados y aportes significativos frente a las prioridades de Espinar en materia de responsabilidad social, de desarrollo y de producción. Este resultado consensuado permitirá pasar del diálogo a la acción compartida de todos los actores y niveles de gobierno, a través del principal producto de la Mesa de Diálogo de Espinar que es el Plan de Acción Ambiental y el Plan de Inversiones. Su implementación se facilitará con la conformación de los comités de gestión y seguimiento para cada uno de los Planes acordados», destacó Mariano Castro.

Ambos planes recogen la necesidad de articular y complementar las diversas alternativas de solución priorizadas para generar efectos sinérgicos. Comprende respuestas necesarias en cinco ejes fundamentales a las preocupaciones y reclamos de los actores locales: la problemática ambiental, la atención de urgencias, la contribución al desarrollo sostenible, el nuevo modelo para el desarrollo minero y la relación con la comunidad, y el Convenio Marco entre Espinar y Xstrata Tintaya S. A.

Escenario de las comunidades campesinas del entorno directo de la mina de Tintaya que desemboca en el proceso de la Mesa de Diálogo de Tintaya

1. 1997: la ONG CooperAcción ingresa a la provincia de Espinar a ejecutar proyectos de desarrollo y recibe el pedido de las comunidades campesinas de la zona de influencia directa de la mina de revisar los contratos de compra de tierras suscritos con la empresa minera.
2. 1999: se crea la Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI) y la sede regional en el Cusco, la Coordinadora Regional de Comunidades Afectadas por la Minería (CORECAMI) con sede en Espinar.
3. 2000 (noviembre): CONACAMI solicitó a Oxfam Community Aid Abroad que asuma el caso Tintaya ante la sede central de la empresa BHP Billiton.
4. 2001: Oxfam America completa el grupo de ONG que llegan a la zona a través de su relación con CONACAMI y CooperAcción.
5. 2001 (junio): CONACAMI interpone la denuncia contra BHP Billiton y se solicita la intervención del Ombudsman de Oxfam Australia.

6. 2001 (diciembre): la Ombudsman de Oxfam Australia visita a la empresa minera BHP Billiton Tintaya en Espinar y le solicita abrir un espacio de diálogo con las cinco comunidades campesinas afectadas por la actividad minera.
7. 2002 (6 de febrero): la Mesa de Diálogo de Tintaya fue instalada formalmente con representantes de la Gerencia de la empresa minera BHP Billiton Tintaya, de las CC de Tintaya Marquiri, Alto Huancané, Huancané Bajo, Huanu Huanu y Alto Huarca, y de las instituciones de cooperación que las apoyan: CONACAMI, CORECAMI, Cooperación y Oxfam America

La Mesa de Diálogo de Tintaya

1. 2002 (6 de febrero): se inicia el trabajo de la Mesa de Diálogo y se define el marco de trabajo del proceso.
2. 2002 (mayo): por consenso, los integrantes de la Mesa acordaron suspender las actividades mientras se esclarecía un incidente de carácter ambiental en la planta de óxidos que ocasionó la precipitación de hidratos de cobre en la cuenca Ccamacmayo (Huinumayo) y que restringió temporalmente el uso de las aguas para consumo humano y animal.
3. 2002 (junio): la Mesa entra en una etapa relacionada con el trabajo en comisiones con especial énfasis en la Comisión de Tierras.
4. 2002 (julio): se formó una quinta comisión, de Coordinación, para facilitar una mejor comunicación y coordinación entre las cuatro comisiones originales.
5. 2002 (agosto): el Instituto de Defensa legal (IDL) es invitado por la Mesa de Diálogo a realizar una investigación para aclarar las denuncias de violaciones de los derechos humanos que habrían sufrido los comuneros de las comunidades campesinas del área de influencia directa, durante los últimos veinte años, como consecuencia de la acción del personal de la empresa minera.
6. 2002 (octubre): surge una situación crítica en tanto que la CC de Tintaya Marquiri pide su reubicación en tierras de las pampas de Majes, Arequipa. Se produce un estancamiento e inviabilidad en la Mesa.
7. 2002 (4 de noviembre): se publicó el «Informe Anual de la Oficina del Ombudsman de la Minería 2002» que incluye los resultados de la investigación del caso Tintaya y el informe de avance de la Mesa de Diálogo.

8. 2002 (11 de noviembre): el director ejecutivo de BHP Billiton envía a Oxfam Community Aid Abroad una carta en la que expresa su preocupación por la presentación del caso Tintaya en el «Informe Anual de la Oficina del Ombudsman de la Minería 2002».
9. 2002 (diciembre): Oxfam Community Aid Abroad, después de consultar con Oxfam America y de recibir la conformidad de las ONG que apoyan a las comunidades, responde que el informe sobre el caso Tintaya refleja fielmente los avances a la fecha.
10. 2003 (5-11 de abril): la Ombudsman de la Minería regresa a las comunidades afectadas por la mina de Tintaya para realizar una investigación complementaria y explorar las preocupaciones de las comunidades de la cuenca del río Cañipía.
11. 2003 (8 de abril): en una reunión de la Mesa se escuchan quejas de los miembros de las comunidades; la frustración fue muy alta frente a la incapacidad de la Mesa de Diálogo y sus comisiones de generar soluciones tangibles para las numerosas quejas documentadas en el «Informe Anual de la Oficina del Ombudsman de la Minería 2002». Quedó la impresión que, aunque se han hecho muchas pruebas y estudios, no se ven las soluciones que los miembros de las comunidades esperaban de la Mesa de Diálogo y que el proceso es demasiado lento. Muchas personas se mostraron escépticas sobre los resultados que contradicen su propia experiencia. Están ansiosas por iniciar la etapa 3 del proceso.
12. 2003 (10 de junio): representantes de las comunidades presentan por escrito una solicitud mediante la cual piden la suspensión de todas las comisiones hasta que BHP Billiton Tintaya se comprometa a reubicarlas en condiciones similares a las otorgadas a la comunidad de Tintaya Marquiri.
13. 2003 (20 de junio): se lleva a cabo una reunión, facilitada por Oxfam America, en la que BHP Billiton Tintaya, CooperAcción, Oxfam America, CONACAMI, CORECAMI-Cusco y representantes de las CC de Alto Huancané, Alto Huarca, Tintaya Marquiri y Bajo Huancané llegan a importantes acuerdos que incluyen reafirmar su confianza en la Mesa de Diálogo y que el tema de la reubicación y tierras de las cinco comunidades campesinas tiene que resolverse en diciembre de 2003.
14. 2003 (julio): miembros de las comunidades han *acusado a personal de la empresa de no escucharlos* durante las investigaciones de la comisión o de evitar que, en particular, las mujeres hablen con los consultores. También se ha *denunciado que funcionarios de la empresa han intimidado a personas de las comunidades* diciéndoles

que si participan en el proceso de la Mesa de Diálogo están actuando «contra» la mina y que, por lo tanto, no se les dará trabajo. Estas denuncias fueron comunicadas a la empresa en junio de 2003 y se recomendó encarecidamente que se realizara una investigación y que se tomaran las medidas necesarias.

15. 2003 (18 de julio): BHP Billiton respondió que «toma muy seriamente las preocupaciones expresadas sobre algunas personas que trabajan para la empresa». Las denuncias serán investigadas.

16. 2003 (diciembre): el Reporte de Ombudsman de Oxfam Australia 2002-2003 indica que: «La Mesa de Diálogo debe continuar sus esfuerzos concertados para involucrar a las mujeres en el proceso y buscar iguales oportunidades de empleo, reubicación y compensación para las mujeres».

La Ombudsman de Oxfam Australia recomienda en su reporte del 2003 que el tema sobre el empleo se reconsidera como un asunto que tratará la Comisión de Desarrollo Sostenible.

17. 2004 (diciembre): se firma el acuerdo entre las cinco comunidades campesinas y la empresa BHP Billiton Tintaya, y se inicia una larga fase de implementación de los acuerdos.
18. 2005 (26 de mayo): ante la crisis de la toma de las instalaciones de la empresa minera BP Billiton Tintaya por parte de las organizaciones provinciales de Espinar, las cinco comunidades campesinas de la Mesa de Diálogo de Tintaya, a través de un pronunciamiento, exigen no detener las actividades mineras y que se retome el diálogo entre las organizaciones provinciales, el Estado y la empresa minera.
19. 2006 (16 de mayo): la transnacional minera suiza Xstrata compra la mina de Tintaya y nace la empresa Xstrata Tintaya. La nueva empresa reconoce plenamente los acuerdos suscritos por su antecesora.
20. 2007: se incorpora la CC de Huisa como la sexta comunidad que forma parte de la Mesa de Diálogo de Tintaya.
21. 2007: la empresa Xstrata Tintaya renueva sus aportes económicos a favor de las seis comunidades campesinas y sigue el mismo principio asumido en el acuerdo suscrito en el 2004.
22. 2010 (11-12 de marzo): se realizan audiencias públicas en la CC de Alto Huarca y en Yauri (Espinar) con la presencia de las autoridades locales de la provincia y se obtiene la licencia social del proyecto de expansión minera de Antapaccay, cuyo titular es la empresa Xstrata Tintaya.

23. 2010: las comisiones de la Mesa siguen operando normalmente habiéndose concluido la labor de la Comisión de Tierras y se reorienta la finalidad de la Mesa ante el futuro cierre de la mina de Tintaya y el inicio de las operaciones en Antapaccay. La Mesa de Tintaya gradualmente se orienta a convertirse en una mesa de desarrollo sostenible.

Escenario referido al conflicto por la construcción de la represa de Hunipampa

1. Despues de 1996: con el fin de construir una nueva presa de relaves, BHP Tintaya adquiere 875 hectáreas de propietarios individuales en la zona de Hunipampa.
2. 2001 (11 de mayo): se realiza una consulta pública en la mina de Tintaya convocada por el Ministerio de Energía y Minas sobre la construcción de una nueva presa de relaves en Hunipampa. Los miembros de las comunidades de la cuenca del río Cañipía no asisten a esta reunión.
3. 2001: se aprueba el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto de depósito de relaves Hunipampa.
4. 2002 (mayo): las comunidades presentan una carta a BHP Billiton Tintaya, en la sede de la empresa minera, en la que expresan su oposición a la operación de la presa de relaves en Hunipampa.
5. 2002 (3 de octubre): el Frente de Defensa de los Regantes de la Microcuenca Cañipía - Espinar (FREDERMICE) envía una carta al Ministerio de Energía y Minas, en Lima, en la que protesta por la construcción y operación de la presa de relaves de Hunipampa.
6. 2003: la construcción y posterior puesta en operaciones de la presa de relaves de Hunipampa (autorizada por la RD 074-2003-EM/DGM), que se ubica junto a los terrenos de la Asociación de Productores de Hunipampa y la CC de Huisa, generaron una serie de temores ambientales en los pobladores, así como en otras comunidades vinculadas con la cuenca del río Cañipía.
7. 2003 (25 de febrero): BHP Billiton Tintaya se reúne en Lima con representantes del FREDERMICE y el Ministerio de Energía y Minas. BHP Billiton acepta no operar la represa hasta obtener el consentimiento de las comunidades de la microcuenca del Cañipía.
8. 2003 (20 de marzo): la Ombudsman de la Minería recibe una solicitud de FREDERMICE, con fecha 10 de febrero de 2003, para que investigue sobre las preocupaciones respecto a la construcción de la presa de relaves en Hunipampa.

9. 2003 (25 de marzo): la Ombudsman de la Minería informa que viajará al Perú a comienzos de abril para una visita complementaria en la investigación del caso Tintaya.
10. 2003 (4 de abril): la Ombudsman de la Minería entrevista a miembros de las comunidades cercanas a la infraestructura de la nueva presa de relaves de Hunipampa.
11. 2003 (8 de abril): la Ombudsman de la Minería viaja a la microcuenca del Cañipía para entrevistar a representantes de las comunidades.
12. 2003 (11 de abril): la Ombudsman de la Minería se reúne en Lima con representantes de BHP Billiton Tintaya y BHP Base Metals para discutir la investigación sobre el caso Tintaya y las preocupaciones de la población de la cuenca del Cañipía.
13. 2003 (30 de junio): el informe de la Ombudsman de la Minería sobre las preocupaciones de las comunidades respecto a la presa de relaves en Hunipampa es enviado al director general de BHP Billiton.
14. 2003 (15 de julio): el director general de BHP Billiton acusa recibo del informe y se compromete a enviar al vicepresidente de Desarrollo Sostenible a Tintaya para evaluar la situación en Hunipampa.
15. 2003 (18 de julio): BHP Billiton responde formalmente a la investigación de la Ombudsman de la Minería sobre las preocupaciones de las comunidades del Cañipía.
16. 2004: se elaboró el proyecto «Mejoramiento de captaciones del sistema de riego microcuenca del río Cañipía» a partir de las bocatomas construidas en las zonas de Ketara I y II, Urbaya, Patito Ciego, Cañón de Pururo y Señor de los Milagros, con una inversión de 900.000 dólares. El objetivo de estas obras fue ofrecer mejores condiciones para la continuidad de la producción y productividad agropecuaria de la microcuenca del río Cañipía.
17. 2005 (17 de marzo): los representantes del FREDERMICE y Xstrata Tintaya firmaron un acta mediante la cual los beneficiarios del proyecto se comprometieron a hacerse cargo de la operación y mantenimiento del proyecto «Mejoramiento de captaciones del sistema de riego microcuenca del río Cañipía».

CAPÍTULO 7

EL CASO CONSTANCIA

Javier Caravedo Chocano

1. Introducción

El caso Constancia ofrece lecciones valiosas respecto a las condiciones que permiten impulsar procesos de diálogo genuino así como respecto a aquellos factores que dificultan su implementación en escenarios sociales con presencia de industrias extractivas, especialmente en medio de una situación conflictiva manifiesta.

El conflicto y el proceso de diálogo que se presentan abarcan tanto un espacio temporal así como un espacio relacional y geográfico determinado. El caso estudiado se desarrolló en un período de tiempo de dieciocho meses (entre febrero de 2009 y julio de 2010), siendo el escenario el área de influencia directa del proyecto minero Constancia (Chumbivilcas, Cusco), y, los actores principales, la comunidad campesina de Chilloroya y la empresa minera Norsemont. Durante ese período participamos directamente en procesos de diálogo entre las comunidades y la empresa, y realizamos entrevistas con líderes comunales, funcionarios de la empresa, autoridades locales y representantes de diferentes grupos involucrados. El caso evoluciona en un contexto complejo tanto por las características de las partes directamente involucradas como por la débil presencia del Estado.

Por un lado, las dinámicas de relacionamiento estuvieron marcadas por la actividad de la minería artesanal informal, realizada por los propios integrantes de la comunidad. Este grupo de interés, organizado en torno a una familia, había venido constituyéndose en el de mayor poder y capacidad de interlocución frente a cualquier actor externo, incluso por encima de la Junta Directiva de la comunidad formalmente constituida. Esta situación, que reflejaba la debilidad de la institucionalidad comunal formal para representar los intereses del colectivo con visión de largo plazo, había venido consolidándose en los últimos años a la par del aumento de los precios del oro.¹ Por otro lado, el

1 El precio del oro, considerado en perspectiva histórica, ha evolucionado de US\$ 200 la onza en 1974 a US\$ 1.528 la onza a abril de 2011. Desde la presencia de Norsemont Mining como titular del proyecto Constancia (2005) hasta inicios del conflicto materia de este estudio

caso presenta un proyecto que se encontraba en etapa de exploración operado por una de las llamadas empresas *junior*, que por lo general tienen limitados recursos para invertir en aspectos sociales, especialmente en procesos de diálogo estructurados. La lógica general para este tipo de empresas ha sido que la inversión social implica un sobrecoste que la naturaleza de su actividad no permite asumir, dado que el objetivo es explorar hasta cierto punto para luego ofertar el proyecto al máximo valor posible.

En esta medida, las relaciones entre las partes fueron originalmente planteadas, por uno y otro lado, en términos muy coyunturales, de corto plazo y bajo una fuerte presión por obtener resultados en el menor tiempo posible. Esto implicó afrontar retos especiales para establecer un proceso de diálogo genuino y constructivo.

Además de estos elementos, que configuraron los perfiles de cada una de las partes y sus dinámicas, se sumó como factor condicionante la presencia precaria del Estado, tanto a nivel del Gobierno nacional como de los Gobiernos subnacionales (regional y local). El caso se desarrolla en un escenario social marcado por la pobreza y exclusión donde es notable la falta de capacidad del Estado para atender aspectos que son consustanciales a su rol institucional. Esta situación, que por lo demás es una constante en muchas zonas con presencia de industrias extractivas, evidencia a un Estado con dificultades para asegurar servicios públicos básicos, garantizar el respeto de los derechos y las reglas de juego, así como dificultades para la supervisión y fiscalización de las actividades mineras tanto formales como informales.

En este contexto, las relaciones fueron aumentando en tensión hasta producir en febrero de 2009 una situación conflictiva, desencadenada por las circunstancias de la proximidad de negociaciones para establecer un nuevo convenio entre la empresa y la comunidad. Durante meses, la comunicación se quebró por decisión de la comunidad, haciéndose difícil establecer canales de interacción por medio de los cuales se pudieran construir acuerdos entre las partes. Luego de muchos esfuerzos de acercamiento por parte de un relativamente nuevo equipo de Relaciones Comunitarias de la empresa, se retomó la comunicación abierta, se negociaron y resolvieron asuntos coyunturales, y se prenegociaron las condiciones para la instalación de una Mesa de Diálogo y Negociación donde se tratarían los temas de fondo tanto relacionales como sustantivos. Así, las partes apostaron por desarrollar y sostener, por medio de un mecanismo consensuado, que no estuvo libre de tensiones, un proceso amplio y de largo plazo que permitió retomar poco a

(febrero de 2009), los precios del oro aumentaron de US\$ 431 la onza en agosto de 2005 a US\$ 954 la onza en agosto de 2009. Cf. <<http://www.oroyfinanzas.com/2010/09/el-precio-del-oro-superara-en-breve-los-1-265-dolares/>>.

poco el acercamiento mutuo, generar un espacio organizado de escucha, mejoramiento de la confianza y la comunicación. A partir de ello, y en el marco del mismo mecanismo de la Mesa, se abrió el espacio para la negociación de las condiciones de relacionamiento y de los temas de agendas materia de interés para ambas partes, como parte de un proceso con participación de todos los grupos de interés comunitario.

2. Contexto y escenarios²

2.1. Macroestructura: condicionantes del contexto socioeconómico, institucional, histórico y ambiental

Como punto de partida, es importante analizar el contexto que condiciona y moldea el escenario y las dinámicas relaciones donde se ubica el caso Constancia. Este se ubica y desarrolla en el ámbito del proyecto minero Constancia, que se encuentra localizado entre las comunidades campesinas de Uchucarco y Chilloroya (área de influencia directa), entre los distritos de Chamaca, Velille y Livilata, provincia de Chumbivilcas, departamento de Cusco.³

El área de influencia directa del proyecto Constancia se ubica en lo que se ha venido a llamar las «provincias altas del Cusco» y limita con las provincias cusqueñas de Canas, Espinar y Paruro, y con las zonas altas de Arequipa, y las provincias de Antabamba y Cotabambas, en Apurímac. Ecológicamente, son zonas suni y jalca de producción de pasturas, de ahí la vocación ganadera de la zona. Esta actividad predomina de manera extensiva y se complementa con labores agrícolas estacionales destinadas básicamente al autoconsumo.

Chumbivilcas y sus distritos son producto de un largo y complejo proceso histórico que es preciso tomar en cuenta para entender su actual desenvolvimiento social, además de sus abigarradas expresiones culturales, que se hacen visibles en temas como el «espíritu Qorilazo» (suerte de *cowboy* andino)

2 La información de esta sección proviene en gran medida de documentos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), investigaciones académicas diversas, así como de la investigación socioeconómica realizada en el área de influencia del proyecto Constancia en el 2009.

3 Los distritos de Chamba y Livilata representan el 26,6% del total del territorio de la provincia de Chumbivilcas y el 2% de la región Cusco en su conjunto. La provincia de Chumbivilcas representa el 7,5% del total del territorio de Cusco. Limita por el norte con Paruro y Acomayo, por el sur con Arequipa y la provincia de Espinar, por el este con Canas y Espinar, y por el oeste con Apurímac. Cuenta actualmente con siete distritos: Santo Tomás (capital), Ccapacmarca, Colquemarca, Llusco, Quiñota, Chamaca, Livilata y Velille; estos tres últimos son los más extensos de la provincia y miden en promedio 700,20 km². Chumbivilcas alberga 78 comunidades campesinas, de las cuales 10 están en Chamaca y 12, en Livilata; estas tienen fechas de creación que datan de los años veinte en algunos casos, como Uchucarco, cuya creación está fechada en noviembre de 1928, mientras que Chilloroya fue creada en 1993.

y todos los rituales que tienen que ver con el chiaraje, tupay, tinkuy, takanakuy, por medio de los cuales se simbolizan batallas y se ritualiza la violencia.⁴

La provincia se caracteriza por su alta tasa de ruralidad y pobreza extrema. Distritos como Chamaca y Livilata tienen un pequeño centro urbano, pero la mayor extensión de su territorio está constituido por comunidades: 10 en el caso del primero y 12 en el caso del segundo. En cuanto a población, según los censos del 2005, Chamaca cuenta con 6.993 habitantes y Livilata con 11.403. A nivel de comunidades, Uchucarco cuenta con 527 comuneros empadronados y Chilloroya, con 143. La disponibilidad de activos es precaria y están constituidos por parcelas de uso individual y de usufructo communal; a ello se suman sus instrumentos de labranza y todo aquél que esté orientado a la reproducción de la economía comunal. Estas condiciones sitúan a las comunidades de la zona de influencia del prospecto Constancia en los índices de pobreza extrema, según el Índice de Desarrollo Humano (IDH) elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),⁵ y como zonas de alto nivel de carencias, según

- 4 Siguiendo a los cronistas, el nombre de Chumbivilcas devendría de Chumpiwillcas (linaje de la faja de color castaña), dada la característica del atuendo de los pobladores de la zona, a la llegada de los españoles. Antes de la Conquista, el territorio estaba habitado por el señorío regional Alkawisa, asentados en el espacio geográfico que comprende Caylloma y la actual Chumbivilcas. Otro dato importante es que en dicha población alternaban tanto quechuas como aymaras. Los vestigios arqueológicos que evidencian esta presencia humana son los de Alqavictoria, Marka Marka, Wanin Qaqa, Wana Marka, entre otros. El dominio inca de la región Contisuyo se dio bajo el mandato de Mayta Qhapac. Los cronistas dan cuenta de que la construcción del Queswa Chaca (puente de mimbre sobre el río Apurímac) facilitó el acceso hacia la zona. Durante la Conquista y la Colonia, Chumbivilcas fue repartida enteramente a un grupo de encomenderos y sobre dichas encomiendas fue constituido el corregimiento de Chumbivilcas. A fines de 1500, existían 8 corregimientos, entre ellos, el de Livilata. A mediados de 1600, eran 11 los corregimientos existentes. En este punto, cabe señalar que una de las principales actividades económicas de este espacio fue la minería metálica, básicamente administrada por los encomenderos y las órdenes Jesuita y Mercedaria, por medio de las minas de Huanso, Alqavictoria, Condoray y Orcopampa, como las más conocidas. Posteriormente, en esta parte del territorio del Cusco, prendería el levantamiento de Túpac Amaru II, el que se articuló con otros movimientos que ya andaban en curso; como, por ejemplo, el amotinamiento de indios de Velille, a fines de 1700. Un dato singular es que uno de los lugartenientes de Túpac Amaru II fue Juan Zubizarreta, proveniente de Livilata. Entrada la República, se creó el departamento de Cusco, en abril de 1822, y el partido de Chumbivilcas pasó a ser provincia en junio de 1825, con 8 distritos, entre ellos Livilata. En adelante, sobrevino una etapa de convulsos movimientos campesinos que se prolongaron hasta fines de los años sesenta con el advenimiento de la Reforma Agraria, adquirió capital importancia el liderazgo de Arcadio Hurtado Romero, secretario del Sindicato de Campesinos de Ccapamarca y fundador de la histórica Federación Departamental de Campesinos del Cusco. En ese lapso, las comunidades se enfrentaron al poder de los hacendados. Las luchas se prolongaron a lo largo de los años setenta y en dicho contexto se constituyó la Liga Agraria «Arcadio Hurtado Moreno», en el pueblo de Velille y que actualmente opera como un importante gremio campesino, el cual anunció recientemente en Santo Tomás su oposición a la minería en la zona. Cf. CAMA, Máximo y otros. *Ritos de competición en los andes: luchas y contiendas en el Cuzco*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2003.
- 5 El IDH en Chamaca es de 0,4978 y, en Livilata, de 0,478, siendo 0,8085 el valor más alto a nivel nacional —el cual corresponde a los distritos más ricos de Lima— y, el más bajo, 0,4013.

la metodología desarrollada por el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES).⁶ En un contexto de esta naturaleza, las oportunidades que abren la posibilidad de incrementar los activos familiares y colectivos, así como de incrementar la monetización de la economía local, generan altas expectativas. Las actividades económicas más importantes, en términos de generación de ingresos monetarios, son la ganadería, la agricultura y el comercio, todos en lógica de subsistencia y con mínimos niveles de acumulación. El ahorro se realiza básicamente sobre sus propios activos económicos.⁷

En el manejo de la tierra se alterna el minifundio y el manejo de pastos comunales, por medio de los cuales las familias campesinas administran terrenos en distintos pisos altitudinales. La tierra para labores agrícolas es escasa y es básicamente de secano y está destinada a cultivos andinos. El abastecimiento de agua de riego es por medio de manantiales y puquiales. Por costumbre (derecho consuetudinario), los derechos de propiedad del agua recaen en el dueño de la parcela donde se encuentran los cursos de agua (manantiales y puquiales). Los principales recursos son el agua y la tierra dado que los principales medios de vida tienen que ver con la actividad agrícola y ganadera, así como con la minería (informal).

En general, el escenario de actores sociales, en el área de influencia directa del proyecto Constancia, está conformado por un conjunto diverso de organizaciones de naturaleza funcional y de representación, siendo fundamentalmente las comunidades campesinas las más relevantes. A ellas se suman organizaciones de base (las más activas) como las rondas campesinas, clubes de madres, organizaciones de jóvenes y aquellas ligadas a la actividad minera informal, como son la Asociación de Mineros Artesanales y el Comité Minero. Es notorio el mayor grado de integración y fortaleza institucional en la comunidad de Uchucarco, respecto a la de Chilloroya.

La actividad minera en las provincias altas del Cusco data de la época de la Colonia, aunque luego dicha actividad fue decayendo, hasta el inicio de exploraciones mayores en la zona de Espinar, en 1917, por parte de Andes

6 Cf. <<http://www.foncodes.gob.pe/mapapobreza/>>.

7 Cabe destacar que Chumbivilcas cuenta con la mayor extensión de pastos naturales de la región (84,3%) y con casi el 20% del total de la población vacuna de la región. Además, en cuanto a la actividad pecuaria, destaca el uso de ganado mejorado, producto de la presencia de proyectos especiales como MARENASS y Plan Meris, que trabajaron en la introducción de dichas especies, asistencia técnica y mejora de pastos. A estas intervenciones se suman las de FONCODES, PRONAMACHS, Proyecto Saneamiento Básico Sierra Sur, Plan Sierra Verde y la presencia de algunas organizaciones no gubernamentales, como Nuevas Generaciones y la esporádica presencia (sobre todo en Santo Tomás) de CADEP y ADEAS Collana. La presencia de instituciones estatales ha estado enfocada a desarrollar programas sociales destinados principalmente a combatir la pobreza. Cf. Plan Estratégico de Desarrollo Regional Concertado Cusco al 2011. Disponible en: <http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/regional/2002_0297.pdf>.

Exploration y luego por la Cerro de Pasco Copper Corporation.⁸ Dichas exploraciones fueron continuadas por Minero Perú, hasta mediados de los ochenta que es cuando se constituye la Empresa Minera Especial Tintaya S. A. La puesta en marcha de dicha operación estatal implicó la expropiación de más de 2.300 ha de tierras a las comunidades vecinas, generando uno de los pasivos sociales más complejos de la minería peruana.

A mediados de los noventa, el proyecto Tintaya es privatizado y pasa luego por varios dueños: Magma Copper Company, BHP, BHP Billiton y, finalmente, Xstrata Copper, el actual operador.⁹ De hecho, las dos actividades extractivas más importantes de la región Cusco son la operación de Tintaya y Camisea, respectivamente, las cuales proveen fondos al Estado y Gobierno regional por medio del canon minero.¹⁰

2.2. Microestructura: condicionantes de los escenarios relacionales

En la zona de influencia del actual proyecto Constancia, a cargo de Norsemont, operó a lo largo de los año setenta la mina de capital japonés Katanga, la que luego fue traspasada a la familia minera peruana Ballón, quienes la abandonaron a fines de los ochenta debido a la presencia de Sendero Luminoso. Si bien esta operación cuprífera generó un mercado laboral local, los pasivos ambientales y sociales que dejó aún pesan en la población local. De hecho, todavía quedan restos de las instalaciones así como una presa de relaves que está inventariada por el Ministerio de Energía y Minas (MEM) como uno de los pasivos ambientales más importantes de la región. Luego, a finales del 2000, la empresa Minera Rio Tinto inició un trabajo de exploraciones en asociación con Norsemont; esta última se haría cargo del proyecto a partir de mediados del 2000 en adelante.

Las dinámicas de interacción entre Norsemont y los actores del entorno descrito están condicionadas por algunos factores de importancia como la actividad minera informal prevaleciente en la zona y las expectativas de las comunidades del área de influencia directa respecto a las oportunidades que se pueden presentar con la presencia de la minería formal transnacional. En

8 Cabe llamar la atención que según datos de la organización no gubernamental Cooperación, en abril de 2007, el 76,4% del territorio de la provincia de Chumbivilcas se hallaba concesionado (petitorios titulados y en trámite). Según datos de la Vicaría de Santo Tomás, en la provincia de Chumbivilcas, a fines del 2006, existían 505 concesiones vigentes, 30% de estas se hallan entre los distritos de Chamaca y Livitaca.

9 Cf. DE ECHAVE, José y otros. *Minería y conflicto social*. Lima: CBC / IEP / CIES / CIPCA, 2009.

10 Según el informe del Grupo de Propuesta Ciudadana de marzo de 2011, el departamento del Cusco recibió por transferencias por la explotación de recursos naturales a septiembre de 2010 la suma de 754.930,054 nuevos soles. Cf. Grupo Propuesta Ciudadana. *Apuntes en torno a la industria extractiva en el Perú*. Disponible en: <http://www.descentralizacion.org.pe/apc-aa/archivos-a/3c6bb51ada688b58c57cb18308d59d73/Industrias_extractivas.pdf>.

general, se presentaba un contexto de «no rechazo» a la presencia de la minería formal, concretamente de Norsemont, pero sí condicionada a los beneficios que pudiera aportar de manera directa. En ese sentido, como en otras zonas con presencia de industria minera, la relación entre las comunidades y la empresa ha estado teñida de una combinación de temor y expectativa, lo que suele condicionar una conducta ambivalente en los procesos de relacionamiento. Sobre la base de antecedentes de apertura al diálogo y la negociación, se constituyeron comisiones negociadoras y se suscribieron convenios, pero en el marco de una interacción tensa y en algún momento hostil.

Efectivamente, un aspecto crucial en la zona es la presencia de la minería artesanal informal. Esta actividad tomó un significativo impulso desde mediados de los ochenta, como actividad económica complementaria dado el contexto de crisis, recesión y violencia política.¹¹ Este impulso se había venido consolidando con el incremento sostenido del precio del oro en los últimos diez años. De esta manera, tanto en Uchucarco como en Chilloroya, la actividad minera artesanal informal tiene un peso importante en la economía familiar, sobre todo en la segunda. No hay cifras oficiales exactas, aunque las informaciones recogidas en la zona dan cuenta entre 100 a 200 comuneros dedicados a dicha actividad, respectivamente. En ambos casos, para lograr cierto nivel de formalización, se han constituido asociaciones de mineros artesanales con cierto nivel de formalización organizacional, por medio de las cuales se canaliza la interlocución de este grupo de interés ante las autoridades estatales y otros actores externos. Adicionalmente, se conformaron como parte de la institucionalidad comunal Comités de Minería que articulan y velan por los intereses de grupo al interior de la propia comunidad.

El producto obtenido de esta actividad es vendido a acopiadoras que transportan el mineral directamente a los mercados de Arequipa, Moquegua o Nazca. Estas acopiadoras operan bajo esquemas de semiformalidad—en algunos casos incluso de ilegalidad—, ya que si bien están inscritas ante los registros públicos y la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), y son titulares de concesiones, no operan realmente en estas sino que promueven actividades de minería artesanal informal en concesiones que no son las suyas con el fin de beneficiarse de la explotación de los recursos mineros sin responsabilidad laboral, social o ambiental alguna. El negocio

11 Segundo un estudio del Instituto de Ingenieros de Minas del Perú, en dicha actividad, a nivel nacional, estarían involucradas 60.000 familias, aproximadamente, 50.000 trabajadores de manera directa y un total del 300.000, de manera indirecta. La explotación aurífera es la más importante, dado que el 85% de la minería informal se dedica a esta operación. En el 2006, la producción de oro artesanal llegó a 24 toneladas, lo que equivalió al 10% de la producción total de oro a nivel nacional. Cf. MEDINA, Guillermo y otros. *Estudio sobre la minería artesanal informal-ilegal en el Perú*. Lima: Instituto de Ingenieros de Minas del Perú, 2007.

consiste en limitarse a proveer de insumos a los mineros artesanales para luego acopiar el mineral y venderlo.¹² Esta dinámica es finalmente alimentada por la omisión del Estado en su capacidad para fiscalizar el desarrollo de este tipo de actividades. Si bien estas empresas acopiadoras no interactúan y confrontan de manera directa a la minería formal titular de la concesión, se han configurado indirectamente a la larga en un factor condicionante y de distorsión de las relaciones en el entorno del proyecto minero Constancia.

Como consecuencia del panorama presentado, los mineros artesanales como grupo de interés han ido ganando espacios de poder económico, social y político al interior de ambas comunidades. En el caso de Chulloroya es notorio el poder de una familia en el manejo de los asuntos relacionados con la minería artesanal y su influencia en la dinámica interna de la comunidad. La Junta Directiva, si bien tenía la autoridad formal, parecía ser tan solo un grupo de interés más en el conjunto de los grupos comunales, y su actuación estuvo en gran medida condicionada por la agenda de los mineros artesanales, con quienes no necesariamente compartían intereses comunes. Así, los mineros artesanales se han venido constituyendo en la práctica en el sector con mayor capacidad para definir la toma de decisiones de la comunidad, en tanto colectivo social, especialmente en lo referente a las relaciones con actores externos que eventualmente puedan poner en cuestionamiento el desarrollo de sus actividades, como es el caso de la minería formal transnacional. Por ello, desde el punto de vista de este grupo, pareciera configurarse una situación ambivalente frente a la presencia de las empresas formales: por un lado, representa un peligro en tanto pueden cuestionar sus actividades y promover la fiscalización estatal; y, por otro, representa una oportunidad para lograr legitimar su situación y establecer mayores niveles de formalización.

Bajo estas consideraciones, se evidencia que uno de los principales factores de tensión subyacente, como telón de fondo de las dinámicas de relacionamiento en el entorno del proyecto Constancia, es la actividad de minería artesanal y cómo establecer o no una situación de convivencia pacífica en el marco de la legalidad. La visión de la Dirección Regional de Energía y Minas de Cusco (DREM-Cusco) era que esta es una actividad ilegal que debería ser «ordenada casi a la fuerza», por medio de «operativos conjuntos» en los que estén el MEM, la SUNAT, la Fiscalía y la Dirección Territorial de Policía (DITERPOL). Sin embargo, desde

12 Según el estudio del Proyecto GAMA de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación COSUDE, la actividad de minería artesanal se manifestó como realidad inevitable a partir de la década de los ochenta en un contexto de recesión económica, crisis de campo y violencia política generada por el terrorismo, factores que determinaron procesos migratorios a zonas auríferas debido a los altos precios alcanzados por este metal. Cf. MEDINA, Guillermo; Victoria NÚÑEZ y Félix HRUCKA. *La Luz al final del túnel. La inclusión de los excluidos: legalización de la minería artesanal peruana*. COSUDE Proyecto GAMA, 2005.

el Gobierno nacional o regional, no se había evidenciado una real voluntad política ni capacidad institucional para abordar el tema.

2.3. Macroprocesos: escenarios, actores y dinámicas relacionales

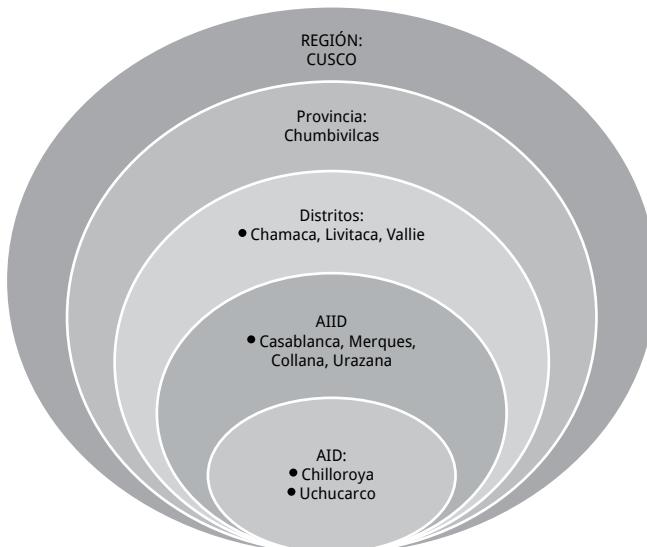
Toda presencia de un proyecto extractivo originalmente ajeno al contexto donde se inserta, implica la constitución implícita y explícita de una constelación vincular con los múltiples grupos de interés con los que interactúa. De esta manera, y como un hecho social, se va configurando un sistema con sus propias características (actores, roles, patrones de interacción, reglas implícitas y explícitas, objetivos buscados, etcétera). Ese sistema no es estático sino dinámico dado que interactúa con otros sistemas existentes en el contexto, y se van modificando constantemente y desplegando en varios escenarios simultáneamente. Cada uno de estos escenarios son microcosmos que en sí mismos constituyen subsistemas que se superponen en distintos planos y cuyas dinámicas se influencian, afectan y se implican entre sí como un tramo interdependiente en el sistema general, al cual se relacionan con distinta intensidad y densidad. Esta distinción conceptual nos permite tener una mirada más clara de la complejidad que suponen estas realidades con el propósito de abordarlas y comprenderlas en mayor profundidad e integralidad. Por ello, y para mejor estudio de estos fenómenos sociales, distinguimos, identificamos y observamos los escenarios principalmente en función de dos variables conexas: el espacio geográfico y el espacio relacional creado.

En este caso, y a la luz de análisis del contexto realizado, podemos identificar los siguientes escenarios de relacionamiento generados por el proyecto Constancia:

- Área de influencia directa: comunidades de Uchucarco y Chilloroya
- Área de influencia indirecta: comunidades de Casa Blanca, Merques, Collana y Urazana
- Distrito de Livilaca
- Distrito de Velille
- Distrito de Chamaca
- Provincia Chumbivilcas
- Región Cusco

Los actores estatales locales, representados por los alcaldes distritales de Chamaca, Livilaca y Velille,¹³ tienen un contacto ocasional y lejano con la

13 Cabe indicar que, geográficamente, una parte de la comunidad de Chilloroya se ubica en el distrito de Livilaca, y otra, en el distrito de Velille. Oficialmente, la comunidad se considera perteneciente al distrito de Velille, pero en los hechos tanto por la propia práctica e

Figura 1: Escenarios de relacionamiento

Fuente: Elaboración propia.

empresa, así como con las mismas comunidades de Uchucarco y Chilloroya con las que tienen un vínculo formal político-geográfico. El foco de nuestro análisis se centra en el área de influencia directa (véase la Figura 1). En general, es posible identificar claramente tres grupos de actores centrales: la empresa Norsemont Mining y las comunidades campesinas de Uchucarco y Chilloroya, ambas representadas por sus respectivas Juntas Directivas.

Una mirada más detallada de los grupos de interés nos lleva a identificar una diversidad de actores que son relevantes para entender las dinámicas de relacionamiento y los conflictos que estas generan. Por parte de la empresa, encontramos principalmente a los inversionistas, la Gerencia del proyecto, las áreas de Relaciones Comunitarias y Medio Ambiente, y el área de Geología, así como una diversidad de contratistas. Por parte de la comunidad, identificamos a las respectivas Juntas Directivas comunales, las organizaciones de base comunitarias como las asociaciones de mineros artesanales, las rondas campesinas, las organizaciones de jóvenes y mujeres, entre otras.

Un importante dato para comprender el caso en estudio es que, en realidad, las dinámicas del proyecto minero se dan de manera casi independiente con

identificación de la comunidad como por la consideración territorial de las municipalidades, Chilloroya se considera perteneciente al distrito Livilta. Incluso como comunidad han tenido participación en los presupuestos participativos del distrito de Livilta. Esta discrepancia en la información y las identidades territoriales puede ser una fuente de conflictos futuros, sobre todo si se piensa en la distribución del futuro canon.

cada una de las comunidades del área de influencia directa, configurando en la práctica dos escenarios distintos y diferenciados. Esto se debe, principalmente, a que ambas comunidades han desarrollado poca colaboración entre ellas, incluso podría afirmarse que hay una cierta rivalidad marcada por una larga disputa de linderos. Esto les imposibilita realizar una interlocución articulada frente a la empresa. Así, si bien las dos comunidades altoandinas comparten una serie de condiciones comunes: espacio territorial, cercanía, presencia minera formal e informal, niveles de organización, medios de vida, entre otras, se observa que ambas tienen también elementos centrales que las distinguen en cuanto a sus características sociales e institucionales. Algunos de ellos tienen que ver con los niveles de integración interna, liderazgo y visión de desarrollo. En ese sentido, Uchucarco se presenta como una comunidad notoriamente más organizada y fortalecida institucionalmente. Otro elemento tiene que ver con el peso específico del grupo de interés ligado a la minería informal, que en Chillonroya se hace más notorio.

El punto de vínculo entre la empresa y la comunidad implica al área de Relaciones Comunitarias, constituida por un equipo multidisciplinario dentro de la empresa. Se asumen como el agente interlocutor entre la empresa y el entorno social: «Ayudamos a que la empresa se entienda con las comunidades», «Somos un puente entre el mundo comunal y el de la empresa», buscando así que la relación entre la empresa y su entorno social sea armónica por intermedio del «diálogo permanente» y «el fomento de proyectos que son priorizados por las propias comunidades». La relación entre la empresa y la comunidad se ha estructurado alrededor de convenios en los que se han ido estableciendo explícitamente los compromisos que la empresa busca cumplir para aportar al desarrollo y llevar una relación armónica. En el caso de Uchucarco, la agenda por lo general ha girado alrededor de «cinco ejes»: educación, salud, sistema de trabajo, agricultura y ganadería, y terrenos. En el caso de Chillonroya, la agenda ha estado orientada a la generación de oportunidades laborales, de un espacio para desarrollar la minería informal, a la instalación del campamento en el territorio de la comunidad, a la construcción de relleno sanitario y al cumplimiento de compromisos. La existencia explícita de estas agendas expresa que no se trataría de un rechazo definitivo, sino más bien de la combinación de temor-expectativa, buscando en la empresa al agente que pueda ser el oferente de bienes públicos y privados, ante las condiciones de precariedad que se viven en la zona. Lo que complejiza el vínculo, como se ha señalado en ambos casos, es la presencia de la minería informal, que opera como componente más o menos importante en el portafolio de actividades productivas en ambas comunidades.

Identificamos algunos rasgos saltantes respecto del perfil de los principales interlocutores, que explican ciertas interacciones. A partir de actitudes y discursos narrativos de los actores, se observó que si bien están

abiertos al diálogo y a la negociación directa, estos mostraban un marcado énfasis posicional. Las coyunturas de renovación del convenio tensionaron y acentuaron un despliegue aún más posicional. Las actitudes oscilaban entre el estilo colaborativo y el competitivo, lo cual marca una dinámica peculiar dado que el proceso podía pasarse muy rápidamente a un estilo marcado por el ímpetu por imponer la propia solución o punto de vista frente al problema tratado. Aunque la capacidad de escucha estaba presente, se mostraban ciertas limitaciones que podían notarse en la dificultad para ponerse en el lugar de los otros (empatía). Esto es claro en todos los actores, quizás porque la interacción había estado marcada históricamente por un nivel de encuentro y comunicación insuficiente, especialmente si consideramos las diferencias culturales que existen entre los actores. Así, los patrones de relacionamiento estaban atravesados por confianzas ambivalentes.

Las percepciones y los factores emocionales son componentes o dimensiones fundamentales de las interacciones sociales que no pueden pasarse por alto. En este caso, estos aspectos estaban condicionados por el «antecedente minero» en la zona y los evidentes pasivos ambientales y sociales. Esta situación se articula contradictoriamente con la promoción de la actividad minera informal. Suelen ser difusas las percepciones respecto de la minería formal, representada por la presencia de Norsemont Mining, como oportunidad de desarrollo. La visión de desarrollo de la comunidad se mostraba asociada más a la noción de «situación de bienestar» vinculada al «empleo para todos», servicios (agua, desagüe y comunicaciones), educación y salud. No aparecía la asociación de la noción de desarrollo con determinadas actividades productivas, lo que contrasta con la autopercepción respecto a la calidad de sus activos. En general, la minería se percibía más como un «mal necesario» que como una actividad ligada al desarrollo de la comunidad. Expresiones como «Foráneos que explotan nuestros recursos» o «Empresa extranjera que se aprovecha de nuestras naturalezas» son un reflejo de esas percepciones. Por otro lado, las percepciones pueden ser cruzadas y hasta contradictorias. Estos elementos del imaginario local son interesantes de observar en la relación entre la operación minera y la comunidad. Cabe destacar que en todo vínculo en el que opere algún elemento que genere dependencia anida siempre la oposición afectiva (odio), elemento natural en ese tipo de vínculo y que es preciso tener en cuenta. Un líder comunal expresó esta lógica de relación como «Todo lo que le vamos a pedir a la empresa, siempre para ellos será mucho, pero para nosotros, siempre será poco».

En términos generales, podemos decir que los patrones comunicativos entre los actores fluctuaban entre lo confrontacional (exigencias incisivamente planteadas) y lo asertivo (expresar directa y oportunamente tanto opiniones, sentimientos y preocupaciones respecto a algo, de manera respetuosa y clara), aunque siempre la intención manifestada era la de articular una solución a los

problemas o conflictos tratados para escuchar, desarrollar empatía y reconocer las necesidades de la contraparte. Se observaba la tendencia al deterioro y quiebre de la comunicación, lo que traía como consecuencia la insatisfacción y frustración de las partes, cuando algún compromiso o acuerdo se percibía incumplido desde la particular interpretación de alguno de los actores. Los actores manifestaban conocer las posiciones de la contraparte a partir de la comunicación directa y el intercambio de puntos de vista, no siempre libre de discrepancias y molestias ocasionales. Las comunidades expresaban con frecuencia la falta de comunicación por parte de la empresa, lo cual es un rasgo común de las relaciones entre industrias extractivas y comunidades donde «siempre será insuficiente».

Por otro lado, en el caso estudiado, observamos un cierto equilibrio de poder entre las partes en términos de la correlación de fuerzas. Por el lado de la empresa, la fuente de este poder se sustentaba en los recursos económicos y su capacidad de movilización general en la zona (agencias del Estado, profesionales, y atraer empleo a la zona, entre otros). Desde la comunidad, el poder se deriva de cierta capacidad de organización y movilización social, sobre todo a nivel local, y a la posición de dominio y control sobre los recursos mineros, que se hace patente, por ejemplo, por medio de la incidencia de la minería informal en la zona. La existencia de estos factores de poder, de naturaleza distinta pero que configuran un contexto de simetría entre las partes, son generalmente funcionales a la construcción de condiciones de negociación mutuamente colaborativa. Sin embargo, en determinadas coyunturas, como la presentada en el caso, esto puede constituirse en un factor de tensión de las relaciones, desgastándolas hasta generar eventuales episodios de ruptura.

En el imaginario de la comunidad, el desarrollo no implicaba necesariamente potenciar sus activos sino lograr alternar la actividad minera informal con las oportunidades que ofrece la presencia de la minería formal, básicamente por medio del empleo y la mejora de las condiciones generales de los servicios y la infraestructura social. Había comuneros que pronunciaban expresiones como las siguientes: «Nos hemos olvidado de la agricultura», «Es bien difícil conseguir mano de obra para la chacra, en minería están todos», «Por tener desarrollo sostenible hemos aceptado minería, no por empleo». A la luz de esta perspectiva, el desarrollo comunitario estaba lejos de verse como parte de un proceso de articulación de potencialidades en el marco de un Plan de Desarrollo Comunal con planes de desarrollo distrital y regional. Otro tema de interés que emergía de las dinámicas era la percepción de cierto grupo en el sentido que la empresa no compartía sus manifestaciones culturales, sean efemérides, fiestas u otros espacios en los que la interacción es más ritualizada.

A partir de los patrones de relacionamiento presentados, se expresaron *asuntos o nudos conflictivos* alrededor de los cuales las partes desarrollaron

sus disputas. Estos asuntos conflictivos, las posiciones en torno a ellos, así como los intereses y necesidades subyacentes, y los niveles de vinculación con la dinámica de relacionamiento observada, pueden caracterizarse a la luz de distintos elementos.

Así, los actores del entorno del proyecto identificaban un conjunto de asuntos problemáticos que podemos agrupar en dos planos: los coyunturales y los de fondo. Los primeros estaban relacionados con aquellos temas que eran parte de la agenda inmediata y cotidiana. Los segundos se referían a aquellos temas que eran los que se encontraban en gran medida a la base de la relación y tenían una perspectiva de largo plazo, en la medida en que eran condicionantes de la relación más allá de las situaciones coyunturales.

Por otro lado, en función de la naturaleza de los asuntos conflictivos, estos pueden clasificarse en dos tipos: los sustantivos o aquellos que están relacionados con recursos tangibles en disputa (empleo, recursos naturales, beneficios comunitarios, etcétera), y los relationales, vinculados con recursos intangibles (poder, trato, valores, entre otros). En el caso estudiado, los asuntos coyunturales que se presentaron originalmente estuvieron relacionados con la negociación de un nuevo convenio, así como con la ejecución de compromisos pendientes respecto del convenio anterior. Los temas de fondo o asuntos problemáticos que tensaron el vínculo son: la presencia de la minería informal, las expectativas sobre los beneficios esperados (empleo y proyectos), la forma de la relación (contractual o más orgánica) y los mecanismos o formas de comunicación.

El «lenguaje del conflicto» estuvo planteado desde un discurso posicional pero también con dosis de reconocimiento de las necesidades e intereses de una y otra parte. Lo que dificultaba una interacción más constructiva era la desconfianza generada por la sensación de incumplimiento de los compromisos previos asumidos por uno y otro lado.

Los *espacios de encuentro entre actores*, identificados previamente al surgimiento del conflicto estudiado, eran de dos tipos: uno de carácter comunitario, esto es, la Asamblea General convocada por la Junta Directiva; y, otro de carácter ad hoc, provisional y bilateral (empresa-comunidad) que se constituía ante la perspectiva de cada nuevo proceso de negociación de un nuevo convenio de contraprestaciones para el otorgamiento de permiso de uso de terrenos para realizar actividades de exploración minera, a cambio de un conjunto de beneficios y compensaciones. Sin embargo, este último carecía de una vocación de permanencia para el seguimiento de los compromisos asumidos. Así, la tendencia en cuanto a las formas de abordaje de conflictos era la de privilegiar el diálogo, aunque de manera poco institucionalizada y haciendo uso de los recursos de poder (por parte de las comunidades) cuando algunos acuerdos previos no eran cumplidos (por parte de la empresa). Igual situación se presentaba cuando no se

percibía que se habían logrado acuerdos claros o capacidad organizativa para la puesta en marcha de iniciativas. La sospecha de «dobles discursos» es también un elemento que había venido dificultando el diálogo.

Ante este panorama, se hacía más evidente la necesidad de institucionalizar un espacio de diálogo que, de acuerdo con las percepciones predominantes en los actores de la zona, fuera visto como necesario, útil y que pudiera ayudar a promover no solo mejores y más óptimas relaciones, sino la puesta en marcha de estrategias y acciones concertadas para el desarrollo local desde una óptica de generación de confianza y transformación de conflictos.

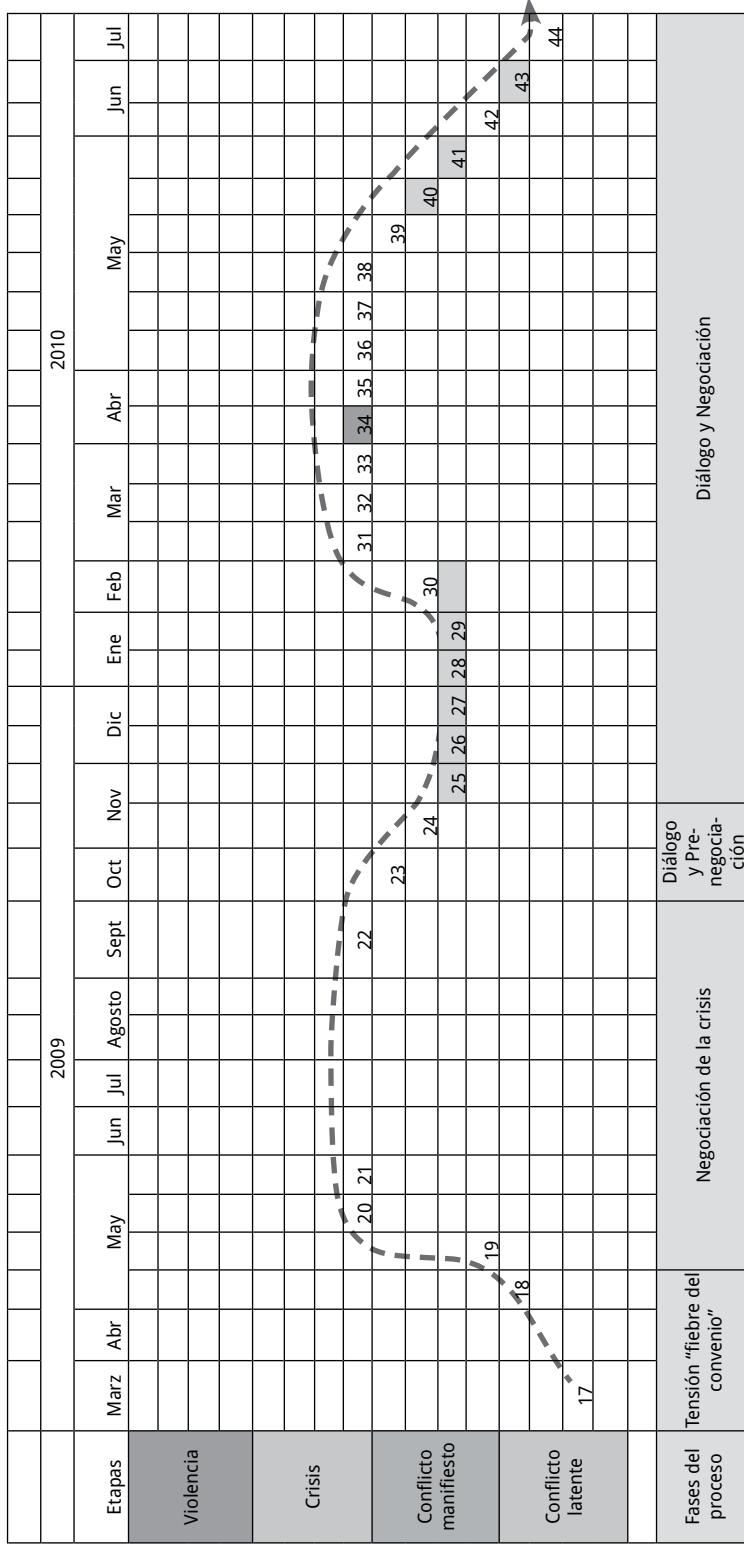
3. Situación conflictiva

3.1. Microproceso: desarrollo del conflicto entre Norsemont y la comunidad campesina de Chilloroya

Las dinámicas de relacionamiento entre la empresa Norsemont Mining y la comunidad campesina de Chilloroya, en el contexto presentado, produjeron en el 2009 diversos puntos de tensión que dieron origen al surgimiento de una situación conflictiva manifiesta que duró hasta julio de 2010. Este conflicto, producido en el escenario del área de influencia directa, fue abordado mediante un proceso de diálogo y negociación por medio del cual se canalizó y resolvió. En ese sentido, cabe precisar que nos centraremos en analizar esta situación conflictiva en particular. No nos detendremos en situaciones conflictivas previas, ni tampoco en aquellos conflictos que pudieran haber surgido en otros escenarios del sistema vincular en los que se encuentra el proyecto Constancia, que por lo demás no se registraron durante el período de desarrollo del conflicto y el proceso de diálogo analizado (véase el Gráfico 1).

A partir del 2000, la empresa Norsemont Mining se hace cargo del proyecto Constancia, y desde entonces fue obteniendo permisos de las comunidades de Chilloroya y Uchucarco para la realización de sus actividades de exploración. Sin embargo, es desde el 2007 que se empiezan a negociar convenios formales para el uso de terrenos superficiales y la realización de acciones sociales a favor de ambas comunidades. Así se van alcanzando un conjunto de acuerdos que año a año fueron moldeando el tipo y dinámica del vínculo empresa-comunidades.

Siguiendo este mismo patrón de relacionamiento, a principios del 2008, Norsemont Mining negocia nuevamente convenios con las comunidades. Sin embargo, estos procesos se dieron en un marco de intercambios posicionales altamente competitivos entre las partes en los que se combinaron agendas sustantivas de fondo y coyunturales, sin entrar a trabajar aspectos relationales y procesales que enmarcarían una dinámica de relación constructiva de mediano y largo plazo pensando en

Gráfico 1: Desarrollo del conflicto

Fuente: Elaboración propia.

términos de sostenibilidad.¹⁴ Esta forma de negociación desgastó la relación entre las partes, en un marco además de creciente poder de los mineros artesanales como grupo de interés en cada una de las comunidades y una consiguiente expectativa por aprovechar la presencia de Norsemont Mining para legitimar sus actividades. Como expresión de esa tensión creciente, el 31 de octubre de 2008, se realiza una manifestación de protesta por parte de la comunidad de Uchucarco, intentan tomar el campamento y reclaman el uso de concesiones de Norsemont por la minería artesanal.

Bajo estas circunstancias, en mayo de 2009, concluye la vigencia de los convenios, abriéndose así una nueva etapa de negociación para establecer las condiciones de la presencia minera en las comunidades, en medio de un clima de tensión que los miembros de la comunidad de Chilloroya caracterizaron como la «fiebre del convenio». Por otro lado, un nuevo equipo de relaciones comunitarias, por parte de la empresa, había asumido recientemente —a mediados del 2008— la responsabilidad de construir la «licencia social» del proyecto. Los canales de comunicación y la confianza, por ello, no eran aún lo suficientemente fluidos y fuertes con los interlocutores de las comunidades. Asimismo, la dinámica social era cada vez más compleja por las cambiantes circunstancias del entorno del proyecto: el aumento de los precios del oro y el consecuente mayor poder de los mineros artesanales en los procesos de toma de decisión al interior de la comunidad, más allá de la agenda colectiva común, así como las debilidades institucionales del Estado y de la propia comunidad, en el caso de Chilloroya, para establecer niveles de interlocución claros y sostenidos.¹⁵ Por los elementos presentados, esta fase podemos identificarla como de conflicto latente, donde se fueron configurando los factores de la situación conflictiva que luego se manifestara abiertamente.

En este contexto, las tensiones llegaron al punto en que las relaciones entre la empresa y Chilloroya se suspendieron. Por otro lado, con Uchucarco el proceso de negociación logra avanzar, luego de un período de tensión inicial y de establecer condiciones básicas. En Uchucarco fue posible establecer un proceso de negociación sin conflicto previo, en gran medida gracias a una mayor solidez institucional de la comunidad que permitió contar con mecanismos de toma de decisiones de amplia

14 Hubo intentos de construir un proceso facilitado que, sin embargo, importantes sectores de ambas comunidades sintieron como parcializado y eventualmente orientado a la manipulación por parte de quienes ejercieron el rol de facilitadores, según testimonios recogidos.

15 La presidencia de la comunidad la ejercía un docente que residía la mayor parte del tiempo en Santo Tomás, la capital de la provincia. La Junta Directiva se mostraba poco influyente y organizada, lo cual contrastaba con la presencia del grupo de mineros artesanales. Las Asambleas de la comunidad, a diferencia del caso de Uchucharco, mostraban una dificultad para establecer mecanismos ordenados y eficientes de discusión y toma de decisiones respecto a los temas de agenda interna y en relación con la empresa.

base, así como por el liderazgo de su presidente, quien estableció una interlocución con capacidad de plantear una agenda clara y articulada con los intereses del conjunto de la comunidad. De esa manera, en septiembre de 2009, y luego de seis reuniones formales, las partes llegan a un acuerdo mutuamente satisfactorio.

Las relaciones entre la empresa y la comunidad de Chilloroya tomaron un rumbo muy distinto. A inicios de febrero de 2009, y en medio del clima de la «fiebre del convenio», la comunidad de Chilloroya manifestó su negativa a entrar en negociaciones planteando un conjunto de asuntos pendientes por resolver: contratación de toda la comunidad en el esquema del empleo rotativo y liquidación de pagos sin contratiempos; cumplimiento de compromisos del convenio del 2008, argumentando que no se podía entrar en negociaciones de un nuevo convenio en tanto, según su perspectiva, no se había terminado de cumplir con el anterior; pago de una «multa» por trabajos realizados con maquinarias por la empresa sin permiso de la comunidad y sin utilizar empleo local, lo cual interpretaban era parte de los acuerdos suscritos en el convenio previo; y cuestionamiento al nuevo equipo de Relaciones Comunitarias.

La empresa por su parte estableció su posición inicial rechazando estos planteamientos por escrito y verbalmente de manera directa ante la Asamblea comunal. Norsemont Mining argumentó que la contratación se estaba haciendo considerando a todos pero en función de las necesidades del proyecto, y que los contratiempos sobre la liquidación podían superarse siempre que los propios trabajadores cooperaran cumpliendo con ciertos requerimientos administrativos. Respecto de la ejecución del convenio del 2008, la empresa manifestó que había sido cumplido en su mayoría y que más bien los pendientes dependían en gran medida de que la comunidad tomara decisiones sobre cómo priorizar la asignación de recursos. En relación con la «multa», la empresa manifestó que los trabajos fueron realizados en terrenos de su propiedad privada (quebrada de Conahuire en el fundo Fortunia) y que por ello no necesitaban permiso ni tenían obligación por el convenio de contratar trabajadores de la comunidad, siendo además que el tipo de trabajos realizados requería el uso de maquinarias.

Este conjunto de reclamos, planteados abiertamente por la comunidad y rechazados por la empresa, implicaría el inicio del conflicto de manera manifiesta. Esta situación entró en una dinámica de creciente distanciamiento en las posiciones de las partes y de interacción hostil, llegando a escalar más tarde hasta alcanzar una fase de crisis. Así, en julio de 2009, la comunidad comunica a la empresa que debían paralizar sus trabajos, el veto expreso a todo el equipo de Relaciones Comunitarias, la exigencia del pago de la «multa», así como la autorización escrita para que los mineros artesanales puedan realizar sus actividades mediante la cesión de concesiones otorgadas a Norsemont Mining.

La situación expuesta terminó por quebrar la débil comunicación existente hasta el momento. En gran medida, consideramos que el proceso conflictivo entró en esta dinámica debido a que las partes, si bien querían negociar los nuevos acuerdos sobre la presencia del proyecto minero Constancia, buscaban entrar en las mejores condiciones en términos de la correlación de fuerzas. Especialmente del lado de la comunidad, se buscaba generar mayores niveles de simetría en la relación comunidad-empresa (intragrupal) y mayores niveles de influencia del grupo de mineros artesanales en la agenda de la comunidad (intergrupal). Por ello, podemos caracterizar esta etapa del conflicto como una gran «pulseada» en el marco del proceso de negociación de los acuerdos para el 2009.

Los impactos que el conflicto había dejado hasta ese momento se presentan en el Cuadro 1, en función de las dimensiones de la transformación.

Cuadro 1: Impactos del conflicto

Dimensiones de transformación	Impactos
Personal	<ul style="list-style-type: none"> - Alto estrés entre los interlocutores de las partes en conflicto. - Imágenes y visiones polarizadas de las partes entre sí. - Sentimientos de injusticia y victimización de ambos lados. - Sensaciones de maltrato generalizadas. - Altos niveles de frustración.
Relacional	<ul style="list-style-type: none"> - Autopercepción de asimetría inicial entre la partes para enfrentar el proceso de negociación. La comunidad evidenció sus temores de involucrarse en el proceso en condiciones de poca información y organización. - Generación de condiciones de simetría entre las partes pero sobre la base de una interacción de confrontación. La relación entró en una inercia de interacción poco constructiva. - Mayor disfuncionalidad en la comunicación. Canales de comunicación quebrados y espacios de diálogo cerrados, cortándose el flujo de información. - Gran distanciamiento y desconfianza mutua. - Desconocimiento en relación con la validez de los interlocutores (veto). - Relación general debilitada.
Cultural	<ul style="list-style-type: none"> - Afianzamiento de patrones confrontacionales. - Distanciamiento de las cosmovisiones de la empresa y la comunidad en torno a la minería artesanal. - Ahondamiento en el desencuentro intercultural.
Estructural	<ul style="list-style-type: none"> - Debilitamiento de la autoridad comunal, en tanto bases reclamaban un mejor manejo de la situación. - Afianzamiento del poder de los mineros artesanales como grupo de interés, ganando espacio de influencia en el proceso. - Debilitamiento del rol del Estado, especialmente de la DREM para ejercer la fiscalización sobre la actividad de la minería informal. - Debilitamiento de las posibilidades de establecer una relación sostenible y constructiva en un marco institucional mutuamente establecido mediante convenios negociados. - Inestabilidad de la inversión, por incremento de la vulnerabilidad social del proyecto. - Derechos fundamentales en situación de riesgo de vulneración por escalada del conflicto en un contexto de inestabilidad social y poca presencia institucional.

Fuente: Elaboración propia.

A partir de ese momento, y luego de un corto período de silencios y evaluaciones estratégicas mutuas, la empresa centró sus esfuerzos en restituir los canales de comunicación y abrir un espacio para el tratamiento de los asuntos materia del conflicto, en especial aquellos que constituían el eje de la crisis. Este esfuerzo se dio entre julio y octubre de 2009, en una fase del proceso conflictivo que podríamos denominar «la negociación de la crisis». Esta fase estuvo caracterizada por la imposibilidad de ingreso de la empresa a la comunidad y la falta de contacto del equipo de Relaciones Comunitarias con los distintos grupos de interés de base. Luego de una serie de intentos de acercamientos que no pudieron concretarse, los canales de comunicación e interlocución más bien fueron restablecidos casi exclusivamente por medio de reuniones entre la Junta Directiva de la comunidad y la Vicepresidencia de HSEC (Salud, Seguridad, Ambiente y Comunidades) y la Superintendencia de Relaciones Comunitarias de la empresa. Eventualmente, la interlocución y los canales de comunicación contaban con la presencia de la empresa en la Asamblea de la comunidad.

Así, en septiembre, las partes logran superar el *impasse* y llegan a un acuerdo que implicó la aceptación de los planteamientos de la comunidad por parte de la empresa en relación con los aspectos laborales y la ejecución de los pendientes del proyecto en coordinación con la Junta Directiva. Respecto de la «multa», se acordó asumir un monto inferior al originalmente demandado. El cuanto a la minería artesanal, se acordó incluir la discusión sobre esta en la agenda de la Mesa de Diálogo y Negociación que posteriormente se instalaría con el fin de tratar también los temas relacionados con el nuevo convenio.

Una vez superada la crisis y la desescalada del conflicto —aunque sin resolverse aún—, el proceso entró en una fase que llamaremos «negociación de la negociación», la cual duró alrededor de un mes. Es decir, se negociaron las condiciones y reglas sobre la base de las cuales se llevaría a cabo la constitución de la Mesa de Diálogo y Negociación para tratar los temas de fondo. Así, las partes llegaron a establecer dichas condiciones, luego de algunas propuestas y contrapropuestas, a partir de negociarlas tanto de manera directa entre el equipo de Relaciones Comunitarias y la Junta Directiva de la comunidad, como en el espacio de la Asamblea comunal. De esta manera, se acordó que la comunidad tendría como interlocutor un Comité Negociador, elegido en Asamblea, compuesto por representantes de diversos grupos de interés de base comunal; todos los acuerdos para ser válidos debían ser ratificados por la Asamblea; la agenda estaría centrada en tratar el tema de la minería artesanal y el convenio de contraprestaciones para el acceso a terrenos de propiedad superficial de la comunidad; y el proceso estaría conducido por un equipo profesional facilitador (ProDiálogo) sujeto a evaluación sobre su trato imparcial; y sería convocado el MEM, así como la DREM-Cusco para que puedan esclarecer aspectos relacionados con el marco legal de la minería artesanal.

3.2. La Mesa de Diálogo y Negociación: la resolución del proceso conflictivo

De esta manera, la Mesa de Diálogo y Negociación se constituyó en un mecanismo que generó un proceso en sí mismo para el tratamiento del conflicto (microproceso), el cual era expresión de una dinámica vincular (macroproceso) desplegada en uno de los escenarios del sistema relacional generado por la presencia del proyecto Constancia.

En estas circunstancias, el 28 de noviembre de 2009, se realiza la primera reunión de la Mesa de Diálogo y Negociación. Se instala el proceso en medio de un ambiente de gran tensión y desconfianza mutua. Por ello, el primer objetivo inmediato fue establecer un proceso ordenado y seguro para las partes. Se logró acordar principios y reglas de interacción en común, se validó la metodología de trabajo previamente acordada, así como los aspectos logísticos y la agenda de negociación. Asimismo, se abrió el espacio para que las partes expongan sus posiciones iniciales y argumentos en relación con los temas de agenda acordados. Esto originó un intercambio intenso entre las partes, cargado de mucha emocionalidad, evidenciando la necesidad de abordar aspectos relacionales y simbólicos subyacentes a los temas más tangibles de la agenda. Participaron, además de los representantes de las partes (Comité Negociador de la comunidad y equipo de Relaciones Comunitarias), el equipo de facilitación, así como representantes de la DREM-Cusco y del MEM, como observadores del proceso y garantes de que este se lleve dentro de los márgenes de la legalidad, específicamente en relación con la agenda vinculada a la formalización de la minería artesanal. La comunidad presentó como asesor a un representante de la Federación Nacional de Mineros Artesanales del Perú (FENAMARPE), quien por lo demás fue la única vez que se presentó en el proceso.

El 2 de diciembre se realiza una segunda reunión de la Mesa para tratar el tema de la minería artesanal. Participan nuevamente la DREM y el MEM, esta vez bajo un rol más activo, pues brindan información legal respecto al marco jurídico sobre la formalización de la minería artesanal. La tercera reunión se realiza sin la participación de la DREM y el MEM, dado que se centró en la revisión del convenio 2008-2009.

El 9 de enero de 2010, se llevó a cabo la cuarta reunión de la Mesa donde se revisó la propuesta de la comunidad y se exploraron las posibilidades de viabilidad y acercamiento con la posición de la empresa. La comunidad presentó una propuesta para que se le transfiera en propiedad el 20% de la concesión con el fin de que los mineros artesanales pudieran realizar sus actividades, lo cual fue rechazado por la empresa. En esta oportunidad, estuvieron nuevamente presentes representantes de la DREM y el MEM. Esta misma dinámica se siguió en la quinta reunión (30 de enero) y en la sexta reunión (13 de febrero),

en donde la empresa hizo puntuaciones acerca de su propuesta sobre la minería artesanal, alcanzada por escrito días previos. La propuesta consistió básicamente en ofrecer un contrato de explotación en un área determinada, bajo la condición de la formalización real de la minería artesanal (tributaria, ambiental, laboral y seguridad) por intermedio de la comunidad como interlocutor colectivo, la prohibición del ingreso de «foráneos» y la suscripción del convenio 2010. La comunidad reafirmó su posición, aunque se dieron señales muy tímidas de posibles concesiones mutuas.

El proceso entró así en una fase de toma de decisiones respecto de las propuestas presentadas. Sin embargo, las tensiones volvieron a recrudecer ante las presiones y las distancias existentes entre las posiciones de las partes. Como consecuencia, el proceso conflictivo volvió a entrar en una dinámica de escalamiento hasta generar un nuevo episodio de crisis, quebrándose nuevamente la comunicación y suspendiéndose la Mesa por iniciativa de la comunidad. Esto se desencadenó debido a una carta que la empresa hace llegar en marzo, en la cual reitera sus propuestas y promueve la pronta suscripción del convenio. La carta no fue bien tomada por la comunidad debido a que interpretaron que contenía afirmaciones que podían asumirse como ofensivas. La comunidad decide no dejar entrar en sus terrenos al equipo de Relaciones Comunitarias y solicita su cambio nuevamente. Adicionalmente, la comunidad insiste en pedir la cesión de concesiones como requisito para negociar el convenio.

Suscitado el *impasse* entre marzo y mayo, se realizan una serie de conversaciones informales entre representantes de la empresa y de la comunidad con el fin de superarlo. La empresa envía una solicitud formal para presentar ante la Asamblea de la comunidad su respuesta a las inquietudes respecto a una carta enviada a la comunidad anteriormente, así como para plantear las propuestas que tenían respecto al nuevo convenio por suscribirse y la fórmula de entendimiento sobre la minería artesanal informal. En medio de las intermitentes y difíciles conversaciones, el 4 de abril se produce el paro nacional de mineros artesanales, lo cual agrega mayor complejidad al contexto. Finalmente, luego de un silencio relativamente prolongado, el presidente de la comunidad alcanza mediante una carta una contrapropuesta para reiniciar el diálogo, convocar a la Gerencia General a explicar la carta materia de la discordia y negociar aspectos difíciles que surgieron: empleo local, contrato de explotación, aumento de jornal y uso de tractor para la construcción de plataformas y accesos. Sin embargo, no pudo concretarse finalmente la participación de la empresa ante la Asamblea.

Cabe llamar la atención sobre el hecho —como elemento contextual adicional en esta fase— que, mientras el proceso de negociación se encontraba

suspendido, la empresa empieza la realización de talleres informativos del EISA (Estudio de Impacto Social y Ambiental) del proyecto Constancia en las comunidades del área de influencia directa e indirecta. Este proceso culminaría con la aprobación del ESIA, el 17 de junio, en Audiencia Pública en Santo Tomás (capital de Chumbivilcas) y, administrativamente, el 24 de noviembre.

Este nuevo episodio de crisis, que no llega a situaciones de violencia, finalmente se supera a fines de mayo de 2010. La empresa alcanza una carta a la comunidad en la que mejora su propuesta respecto al nuevo convenio y contrato de explotación, en el sentido que incrementa las áreas para la explotación de la minería artesanal, y plantea mejoras en las condiciones de empleo y montos en el pago de jornales. Asimismo, solicitan retomar la Mesa de Diálogo y Negociación. Como respuesta, el presidente de la comunidad convoca nuevamente a Mesa para el 30 de mayo. De esta manera, se realiza la séptima reunión donde se revisaron detalladamente las propuestas de texto del nuevo convenio y del contrato de explotación y se consideraron las ofertas y contraofertas. La comunidad expresó su disposición de aceptar las propuestas y discutirlas en la próxima Asamblea, y logra la suscripción tanto del convenio como del contrato de explotación.

El 12 de mayo, se lleva a cabo la octava reunión para realizar una evaluación de los detalles del nuevo convenio (básicamente, cómo se realizaría la distribución de los recursos) y del contrato de explotación (definición de áreas) e identificación de afectados del proceso de perforación (accesos y plataformas), que había surgido como inquietud. Finalmente, habiendo arribado así a acuerdos mutuamente satisfactorios para las partes, el 20 de junio, se presentan en la Asamblea para decidir si se firmaba. La empresa tuvo la oportunidad de presentar nuevamente las propuestas, las cuales se volvieron a discutir en algunos detalles. Al finalizar la Asamblea, el voto fue mayoritariamente favorable para la suscripción de ambos documentos. Con esto culminó el proceso de negociación, se realizó la suscripción notarial y hubo celebración conjunta mediante la realización de representaciones culturales propias de la comunidad de Chilloroya.

3.3. Análisis del conflicto: los elementos del caso en detalle

El proceso conflictivo presentado nos revela una serie de elementos que podemos identificar y analizar más detalladamente a fin de comprender su naturaleza y dinámica. Así será posible entender mejor el aporte de la Mesa de Diálogo y Negociación como mecanismo (además de otros eventos dialógicos más allá de la Mesa) de promoción a un proceso de diálogo genuino para el abordaje transformativo del conflicto. Estos elementos claves se identifican en la matriz que presentamos a continuación (Cuadro 2).

Cuadro 2: Matriz de análisis del conflicto

Persona (Actores)	Problemas (``Síntomas'' y ``Nudos'')	Proceso (Dinámica, etapas y estrategias de abordaje)
Actores primarios: <ul style="list-style-type: none"> - NOM: Relaciones Comunitarias, Gerencia HSEC, inversionistas y otras áreas de la empresa - Chilloroya: Junta Directiva, mineros artesanales y otras organizaciones bases (jóvenes y mujeres) Actores secundarios: <ul style="list-style-type: none"> - Empresa: asesores legales - Comunidad: FENAMARPE Reguladores: <ul style="list-style-type: none"> - MEM - DREM Terceros: <ul style="list-style-type: none"> - ProDiálogo (Mediator / Facilitador) 	<p>Actitudes: percepciones y sentimientos de temor y desconfianza agudos, aunque no de rechazo definitivo.</p> <p>Comportamientos: estilos de interacción competitivos-confrontacionales de ambas partes, muy posicionales pero cordiales y sin llegar a la agresión, privilegiando los mecanismos consensuados y utilizando la fuerza (no violenta) con el fin de generar mejores condiciones para lograr objetivos.</p> <p>Asuntos conflictivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Minería artesanal - Permiso de terrenos superficiales para acceso de plataformas - Manejo del empleo - Impacto ambiental y compensaciones - Proyectos para la comunidad - Cumplimiento de acuerdos <p>Posiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Comunidad: obtener un porcentaje en propiedad de la concesión de Norsemont Mining para la realización de sus actividades de minería artesanal; empleo para todos los miembros de la comunidad tanto calificado como no calificado; pago de «multa» por parte de la empresa por realizar trabajos de exploración con maquinaria sin pedir permiso y no emplear a la comunidad; ejecución de todo el convenio 2008-2009 y suspensión de actividades de la empresa y de negociación del siguiente convenio; compensación de todos los afectados indicados por la comunidad. - Empresa: la concesión es un derecho otorgado a la empresa por el Estado y esta no tiene que negociar con mineros que considera informales; se contrata a los trabajadores en función de las necesidades del proyecto y dependiendo de sus calificaciones; el convenio 2008-2009 estaba casi en su totalidad cumplido, los pendientes estaban sobre todo relacionados con la priorización de gasto que la propia comunidad debía realizar; se harían proyectos en el nuevo convenio a favor de la comunidad sobre la base de un monto que tiene la empresa disponible; y a la comunidad le corresponde establecer los rubros en los que invertirá. <p>Intereses y necesidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Comunidad: lograr el desarrollo de las actividades de la minería artesanal, bajo el aval de la empresa titular de la concesión y con posibilidad de expandirse. Además, lograr la obtención de la mayor cantidad de beneficios en infraestructura comunal y agropecuaria, y mayor participación en el empleo, proveedores locales y pago por jornal. - Empresa: lograr permisos para la realización de trabajos de exploración en un clima de estabilidad social que no ponga en riesgo en el corto, mediano y largo plazo el proyecto minero. <p>Factores condicionantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estructurales: falta de capacidad del Estado para cumplir el rol de regulador de la dinámica empresa-comunidad y para atender necesidades básicas y promover derechos de comunidad; débil estructura organizacional de parte de la comunidad que dificultaba la interlocución; aumento de los precios del oro (en ascenso) en los últimos años; presencia de empresas acopiantoras que fomentan la actividad de la minería informal artesanal; declarada la posición contra la minería transnacional de la provincia de Santo Tomás. - Culturales: cosmovisiones distintas en torno a la minería artesanal y el derecho de cada una. Mientras la comunidad afirma su derecho ancestral sobre la tierra y por ello hace «minería del pueblo», la empresa afirma su título otorgado por el Estado como operador de la concesión; cultura de confrontación en la resolución de conflictos arraigada en el contexto cultural (práctica del Takanakuy, por ejemplo). 	<p>Etapa 1 (conflicto latente): «fiebre del convenio». La empresa plantea la necesidad de negociar un nuevo convenio. Hay intentos de acercamientos y se produce una interacción posicional por ambas partes.</p> <p>Etapa 2 (conflicto manifiesto): «reclamo». Demandas diversas a la empresa, hay quiebre de la comunicación y escalamiento del conflicto. Se plantea la utilización de medidas de fuerza, aunque no violenta, por parte de la comunidad.</p> <p>Etapa 3 (crisis): «veto y paralización». La comunidad veta a todo el equipo de Relaciones Comunitarias y paraliza actividades de la empresa. Utilización de medidas de fuerza, aunque no violenta.</p> <p>Etapa 4 (crisis): «negociación de la crisis». Negociación para la gestión de la crisis directamente entre los liderazgos formales y quienes realizan la toma de decisión empresa-comunidad, y en el espacio comunal de la Asamblea.</p> <p>Etapa 5 (resolución): «negociación de la negociación». Una vez superada la crisis, las partes negociaron las condiciones para establecer una Mesa de Diálogo y Negociación para tratar la agenda de fondo (minería artesanal y convenio 2010).</p>

Persona (Actores)	Problemas (``Síntomas'' y ``Nudos'')	Proceso (Dinámica, etapas y estrategias de abordaje)
	<ul style="list-style-type: none"> - Relacionales: alta desconfianza por historia y pasivos de la minería; falta de comunicación constructiva; estilos de interacción confrontacionales; dinámicas coyunturales, sin perspectiva de sostenibilidad; falta de información compartida; simetría relativa entre las partes con bases de poder distintas (legal, económica, política y social). - Personales: liderazgos personalistas y enfocados en perseguir objetivos individuales o de grupos de intereses que no involucran el interés colectivo tanto por parte de la empresa como de la comunidad; actitudes poco constructivas y estilos maximalistas; habilidades interpersonales limitadas en ciertos actores. 	Etapa 6 (resolución): Mesa de Diálogo y Negociación donde se abordan y resuelven los temas de fondo movilizadores del conflicto.

Fuente: Elaboración propia.

En suma, podemos concluir que el proceso de conflicto presenta las siguientes características:

- Se trata de un proceso de escalada rápida como expresión de una tensión subyacente en un contexto complejo: ausencia del convenio vigente, aumento en los precios del oro, grupo de interés de mineros artesanales empoderado, debilidad de la Junta Directiva comunal, agentes externos que afectan indirectamente (acopiadoras) y el propio temor a un proceso en condiciones de incertidumbre.
- Estos factores hicieron difícil el abordaje dialogado del conflicto. A ello se suma la alta desconfianza inicial de las partes, la existente cultura de confrontación, así como características personales de los interlocutores. Como resultado, la salida dialogada y negociada del conflicto se prolongó y con un gran desgaste.
- La comunidad, a pesar de que inicialmente se negaba a entrar en negociación, a la larga sí estaba dispuesta a hacerlo pero en las mejores condiciones posibles, optando por ello por la estrategia de extremar la relación con la empresa para medir sus fortalezas y debilidades.
- El conflicto y su resolución mediante la Mesa de Diálogo y Negociación pasaron por dos episodios de crisis que nunca llegaron a niveles de violencia, y se desarrollaron en seis etapas claramente identificables que marcaron la dinámica, intensidad y ritmo del proceso.
- Los episodios de crisis fueron usados «estratégicamente» por la comunidad para empoderarse. El paro nacional de mineros artesanales y el contexto provincial «antiminero», aunque complicaron el escenario de negociación, no generaron condiciones de escalamiento de los episodios de crisis.
- Los mineros artesanales y sus intereses de grupo fueron funcionales al empoderamiento de la comunidad para reducir asimetrías en la

negociación. Sin embargo, su propia dinámica tensionó demasiado la negociación al punto de eventualmente hacer perder de vista los intereses generales de la comunidad y debilitó aún más la capacidad de interlocución de la Junta Directiva.

Habiendo presentado y analizado el desarrollo del proceso conflictivo, pasamos a analizar el proceso de diálogo por medio del cual se logró la resolución del conflicto.

4. El diálogo

4.1. Características y evolución del proceso de la Mesa

El proceso de diálogo y negociación impulsado por medio del mecanismo de la Mesa, con sus particulares características, fue desarrollándose en varias etapas identificables y distinguibles. Cada una de ellas involucró una inversión de tiempo distinta. Los ritmos fueron igualmente distintos, experimentándose en algunos momentos mucha tensión y sensación de lentitud y estancamiento; y, en otros, mucha energía, creatividad y fluidez. Así, conceptual y metodológicamente, el proceso de la Mesa se distinguió en tres grandes etapas que abordaron aspectos claves, aunque en la dinámica cada una de ellas incorpora elementos de las otras: prenegociación (procesal), diálogo (relacional) y negociación (sustancial).

a) Etapa de prenegociación

En esta etapa, y con la instalación de la Mesa, las partes estuvieron enfocadas en afianzar las bases estructurales y metodológicas del proceso de manera consensuada para encaminarlo ordenadamente. A pesar de la impaciencia inicial (usual en este tipo de procesos), las partes, representadas por sus respectivos interlocutores, pudieron acordar una serie de principios y reglas del proceso, pautas de participación para las reuniones, la agenda sustantiva, así como los aspectos logísticos.

En cuanto a los principios de base, se acordó que el proceso debía estar guiado por los siguientes principios: flexibilidad, acuerdos consensuados, participación, honestidad, respeto, acuerdos lícitos, no coacción, colaboración y buena fe. Como reglas de proceso se acordó lo siguiente:

- Las reuniones se realizarían en castellano y quechua.
- La agenda y condiciones de convocatoria para cada reunión se establecerían de común acuerdo en la reunión previa.
- Las reuniones se realizarían en el local comunal entre las 10:00 a. m. y 4:00 p. m., horario que incluye el refrigerio.

- Por parte de la comunidad, participarían las 36 personas del Comité de Negociación con voz y voto, y estaría abierta la participación de otros miembros de la comunidad en calidad de veedores con voz; por parte de la empresa, participarían como interlocutores 3 miembros del equipo de Relaciones Comunitarias, y en el caso que se estancara el proceso por algún tema controvertido, participaría un representante de la Gerencia.
- Para que la reunión se lleve a cabo, deberían asistir cuando menos 27 representantes del Comité de Negociación de la comunidad y 3 representantes de la empresa.
- Los acuerdos que se vayan logrando en la Mesa de Negociación deberán ser llevados por el Comité de Negociación a la Asamblea de la comunidad para su revisión y posterior aprobación o eventual propuesta de modificación. Asimismo, por parte de la empresa, los acuerdos serán llevados a la alta Gerencia para su revisión y posterior aprobación o eventual propuesta de modificación.
- El registro de las reuniones se realizaría mediante la redacción de actas en computadora y estaría a cargo de ProDiálogo como parte de su función de facilitador. Durante la redacción se contará con veedores de cada parte. Asimismo, se registrará la reunión mediante grabación en video y se entregará una copia a cada una de las partes.
- En cuanto a la logística, la empresa aportaría 50 raciones para el refrigerio y pondría a disposición una camioneta para contribuir con la movilidad de los miembros del Comité de Negociación.

Asimismo, y con el fin de hacer más eficientes las reuniones, se establecieron las siguientes pautas: los facilitadores asignarían el uso de la palabra según el orden en que se levanten las manos; las intervenciones serían de tres minutos como máximo por persona para posibilitar la mayor participación; los participantes podrían ceder el uso de su tiempo a otros; por cada tema se realizarían una o varias rondas de intervención dependiendo de la complejidad y niveles de consenso; se evitaría repetir posiciones ya expresadas por otros participantes, en todo caso se podría manifestar simplemente el apoyo o profundizar y dar fundamentación adicional; toda participación debería hacerse por medio del facilitador; en caso que las partes sintieran la necesidad de evaluar y deliberar respecto de una decisión, podrán solicitar un intermedio por el tiempo que consideren necesario.

En la práctica, esta primera etapa tomó la mitad de la primera reunión de la Mesa. Sin embargo, con el propósito de ir afianzando estos acuerdos procesales, en cada nueva reunión se recordaban estos aspectos de base, hasta que finalmente fueron interiorizados y asumidos como práctica común del proceso.

b) Etapa de diálogo

Una vez establecidas y aseguradas las bases estructurales y metodológicas, se abrió un espacio para la escucha mutua, donde las partes pudieran ventilar sus frustraciones, confusiones, dudas, desconfianzas y todo aspecto afectivo que estuviera generando un distanciamiento entre las partes e inhibiendo su interés y ánimo en participar en un proceso constructivo y creativo de mutuo beneficio. Asimismo, implicó revisar los avances en relación con acuerdos previos con el fin de ejecutar los compromisos pendientes y sacar lecciones para evitar cometer errores pasados. En buena cuenta, se puso énfasis en el aspecto relacional que se encontraba quebrado. El objetivo inmediato fue mejorar la calidad de la comunicación y establecer bases mínimas de confianza entre las partes que permitan avanzar en una dirección constructiva. Esta lógica de diálogo, si bien estuvo presente a lo largo del proceso, como fase propiamente se dio en las primeras reuniones. Los aspectos relacionales no necesariamente fueron tratados con explícita intensión, sino con el propósito de plantear sobre la Mesa los aspectos que más preocupaban a cada una de las partes en relación con sus intereses y agendas. Desde la facilitación, se procuró generar las condiciones metodológicas para que se produjeran estos espacios.

c) Etapa de negociación

Afianzado el proceso, acercadas las partes y restaurados los niveles de comunicación, a partir de la cuarta reunión de la Mesa se pasó a la siguiente etapa que estuvo enfocada a tratar los aspectos de fondo o sustantivos del proceso con el fin de llegar a acuerdos mutuamente satisfactorios. Estos temas —definidos por las partes— se referían, por un lado, a la minería artesanal y su posibilidad de convivencia con las actividades de Norsemont Mining en el área de la concesión; y, por otro, al convenio de contraprestación para el uso de la superficie del terreno para las actividades de exploración minera. Por ello, es a esta fase a la que se llama propiamente de negociación. En esta etapa podemos distinguir varias subetapas basadas en los propósitos específicos de cada una de ellas, así como en la dinámica producida:

Exploración. Aquí la interacción se planteó en términos de establecer toda la información disponible respecto de los temas de la agenda, así como las posiciones iniciales e intereses subyacentes de cada una de las partes. El conocimiento de los aspectos legales para establecer los parámetros reales y márgenes de negociación jugaron un rol importante. No sin desconfianzas por parte de la comunidad, el MEM y la DREM-Cusco plantearon la información legal, mediante exposiciones, alcance de documentos y la realización de talleres. En este punto el proceso fluyó con relativa normalidad, siempre con los niveles de tensión propios y naturales de este tipo de procesos complejos.

Desarrollo de propuestas. Con los marcos legales más definidos y habiendo medido cada parte con la otra respecto de sus disposiciones de negociación, estas se concentraron en plantear sus propuestas. Así, las propuestas fueron esbozadas en las reuniones de la Mesa para luego ser alcanzadas por escrito y de manera formal a la contraparte. Aquí cabe mencionar que siempre hubo una tensión permanente en el tratamiento de la agenda. Por un lado, la empresa buscaba cerrar un convenio que le permitiera continuar con sus trabajos de exploración; y, por otro, los mineros artesanales, que controlaban en la práctica el proceso de toma de decisiones del Comité de Negociación de la comunidad, buscaban condicionar cualquier avance en relación con el convenio a un acuerdo sobre los trabajos de la minería artesanal.

Atrincheramiento. El planteamiento de propuestas maximalistas de ambas partes, bajo estilos de negociación posicionales, hizo que el proceso se tensara por un tiempo, entrando en una espera para ver quién cedia primero y hasta qué punto. Esto llegó a su clímax en abril de 2010, coincidentemente en un contexto donde a nivel nacional se produce un paro de mineros artesanales convocado por la FENAMARPE. Esto coadyuvó a que se generara un sentido de oportunidad de parte del grupo de mineros artesanales para generar mayor presión sobre sus planteamientos. Como consecuencia se generó una tensión no solo entre la empresa y la comunidad, sino también al interior de la comunidad, en la medida en que un grupo de interés promovía una agenda particular, bloqueando los intereses del colectivo comunal, los cuales buscaban acordar condiciones para el convenio de contraprestaciones que les traerían empleo y proyectos sociales.

Acercamiento de propuestas. La comunicación fue restablecida una vez reacomodada la coyuntura y luego del desgaste de la muestra de fuerzas realizada. Así, se retomaron las reuniones de la Mesa y se acercaron las posiciones expresadas en las propuestas de cada parte. Finalmente, las partes llegaron a un punto en que se encontraban dispuestas a celebrar un acuerdo. En relación con la minería artesanal, la empresa daba un permiso de explotación en un área de la concesión, siempre que los mineros artesanales no incluyan gente «foránea», se formalicen bajo una empresa que sea de la comunidad y no solo de un grupo de esta. La empresa ayudaría con la asistencia para los trámites de permiso de la actividad minera de la comunidad. Por otro lado, se acordaron en relación con el convenio montos considerablemente superiores respecto del año previo, y orientados a sectores priorizados por la propia comunidad: sector salud, educación y cultura, agropecuario, comunicación, Municipio Centro Poblado Menor de Chilloroya e infraestructura comunal.

Formalización de acuerdos. Habiendo arribado a acuerdos negociados, se entró a la etapa final de darle forma contractual, bajo los parámetros legales, a los compromisos alcanzados, los cuales fueron simbólicamente sellados con una celebración conjunta de acuerdo con las prácticas culturales locales.

4.2. Análisis sobre el nivel de diálogo sostenible y genuino

Más allá de las características propiamente del proceso de la Mesa, nos interesa indagar sobre la calidad del diálogo. El diálogo para que sea transformativo, es decir, para que realmente contribuya a la promoción de dinámicas de relacionamiento no violentas y constructivas orientadas al desarrollo humano, tiene que reunir dos características esenciales: ser sostenible y genuino.

En cuanto a la sostenibilidad del diálogo, en este caso tan solo se puede decir que, a la fecha de cierre del informe, y existiendo una nueva Junta Directiva en la comunidad (a partir de diciembre de 2010), la Mesa había sido institucionalizada como un espacio para el tratamiento de los temas propios de la relación entre la empresa y la comunidad. Incluso se llegó a conformar un nuevo Comité ratificado en Asamblea para que realice la interlocución frente a la empresa. Si el proceso continuará o no a futuro es difícil saberlo dadas las circunstancias permanentemente cambiantes del contexto, y depende en gran medida de la voluntad de las partes.

En relación con qué tan genuino o no fue sentido el proceso por las partes, resulta interesante dar cuenta de algunas observaciones sobre la calidad del diálogo en términos de sus dimensiones comunicacionales: como herramienta, actitud y proceso de cambio.¹⁶ En ese sentido, a partir de ciertas variables y sobre la base de los testimonios recogidos, encuestas realizadas y la observación directa del proceso, podemos concluir lo siguiente:

- La comunicación entre todos se sintió respetuosa.
- Las partes se sintieron tratadas con igualdad e imparcialidad.
- Se ha dado espacio no solo a temas referidos a la agenda sustantiva sino también a los aspectos de percepción y emocionales subyacentes.
- Ha habido buena fe en el proceso.
- Todos han tenido la oportunidad de expresar sus intereses y sus necesidades.
- El proceso ha permitido una escucha atenta a los demás.
- En gran medida hubo voluntad para entender el punto de vista del otro.
- Se creó poco a poco un clima de confianza que permitió el desarrollo del proceso y su apreciación como un mecanismo de diálogo que se debe institucionalizar.

¹⁶ Cf. el capítulo «Construyendo diálogos, genuinos, productivos y sostenibles» en esta publicación.

En general, las mayores observaciones al proceso, específicamente por parte de la comunidad, han ido en el sentido de mejorar los aspectos logísticos tales como el traslado de los participantes, el refrigerio para las reuniones y el cumplimiento de horarios. Consideramos que esto en sí mismo constituye un indicador de satisfacción respecto a la calidad del diálogo producido por el proceso.

4.3. Cambios producidos por el proceso

De acuerdo con lo observado y con los testimonios recogidos entre los participantes, más allá de las dificultades y frustraciones que un proceso complejo puede traer, la Mesa promovió un proceso de diálogo y negociación que trajo ciertos cambios constructivos en función a las dimensiones de la transformación. Estos elementos se presentan en el Cuadro 3.

Cuadro 3: Diálogo y transformación

Dimensiones de transformación	Cambios constructivos producidos por el diálogo
Personal	<ul style="list-style-type: none"> - Empoderamiento de los actores reflejado en la amplia participación. - Sentimientos de satisfacción y autoestima por los logros alcanzados. - Disminución en los niveles de estrés. - Reconocimiento, en el caso de la empresa, por parte de otras áreas hacia el equipo de Relaciones Comunitarias y la importancia de la gestión social como parte central del desarrollo del proyecto minero. - Cambio de perspectiva en quienes realizan la toma de decisión de la empresa, reflejado en la apertura para tratar aspectos más allá de los meramente legales y trabajar aspectos de legitimidad social del proyecto.
Relacional	<ul style="list-style-type: none"> - Mayor confianza entre partes, reflejado en un mayor nivel de cordialidad y respeto personal. - Mejora en la comunicación entre partes, reflejado en la fluidez de las reuniones conforme avanzaba el proceso. - Mayor balance en la relación, reflejado en una sensación de trato igualitario en la Mesa. - Mejora en la capacidad de generar dinámicas de colaboración. - Reconocimiento del rol de la facilitación y la gestión de metodologías del diálogo.
Cultural	<ul style="list-style-type: none"> - Perspectiva de trabajo a largo plazo para el desarrollo. - Articulación de visiones sobre la presencia de la minería artesanal. - Inclusión de metodologías para el diálogo en la Asamblea comunal. - Incorporación del diálogo ordenado y sistemático como práctica asumida.
Estructural	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento del enfoque de gestión social mediante el diálogo como política corporativa. - Apuesta de las partes por la sostenibilidad del proceso. - Formalización de la minería artesanal. - Empoderamiento de la comunidad en su interlocución frente a actores externos.

Fuente: Elaboración propia.

Cabe señalar que si bien estos son los impactos positivos del proceso de diálogo impulsado por la Mesa, es difícil asegurar que estos sean sostenibles en el tiempo. Desde nuestro punto de vista, ciertamente este

proceso constituye una de las «buenas prácticas» que hay que rescatar en términos del diálogo entre industrias extractivas y comunidades, pero para que realmente se consoliden y avancen cambios de fondo se precisa la institucionalización del proceso con un explícito horizonte de sostenibilidad. Las brechas entre las partes son demasiado grandes en cada una de las dimensiones de la transformación como para asegurar una paz social duradera. La construcción de la paz y la transformación de conflictos son procesos no concluyentes y permanentemente activos en búsqueda del desarrollo sustentable con respeto, promoción y protección de los derechos humanos.

5. Conclusiones y aprendizajes a partir del caso Constancia

El proceso conflictivo del caso Constancia surge como expresión de una dinámica de relacionamiento poco articulada y orgánica con perspectiva de corto plazo, organizada meramente a partir de negociaciones coyunturales. Esto en medio de un contexto de minería artesanal con crecientes cuotas de poder al interior de la comunidad, y alimentado por las empresas acopiadoras, la precariedad del Estado, la debilidad institucional, los tiempos y cosmovisiones distintas entre las partes, y la poca institucionalización de la comunicación mediante el diálogo estructurado. Ante esta situación, las partes deben negociar la relación a partir de espacios institucionalizados de diálogo desde donde construir relaciones constructivas y sostenibles que puedan procesar las cambiantes y complejas dinámicas.

Este caso nos permite observar diversas condiciones que contribuyeron al surgimiento del diálogo genuino así como otras que, por el contrario, lo obstaculizaron. Estas se resumen en el Cuadro 4.

La institucionalización de mecanismos de diálogo debidamente organizados tiene mayores posibilidades de alcanzar niveles de diálogo genuino. Este tipo de procesos contribuyen decididamente a impulsar dinámicas constructivas, propiciando condiciones para evitar situaciones de conflictividad destructiva, en la medida en que las tensiones pueden abordarse de manera integral, amplia y considerando no solo los aspectos sustantivos sino también los procesales y emocionales, los cuales constituyen dimensiones claves en el desarrollo de los conflictos.

Finalmente, los procesos de diálogo promovidos a partir de mecanismos estructurados e institucionalizados no solo contribuyen a la gestión transformativa de los conflictos, sino que abonan a favor de la prevención de episodios de crisis violentas y a la generación de condiciones con miras al mediano y largo plazo pensando en el desarrollo sustentable.

Cuadro 4: Condiciones que favorecieron y desfavorecieron el diálogo genuino

Dimensiones de transformación	Qué sí ayudó	Qué no ayudó
Personal	<ul style="list-style-type: none"> - Liderazgo y compromiso de los interlocutores claves. - Liderazgos intermedios con voluntad de contribuir al diálogo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de preparación de los actores para el proceso de diálogo. - Liderazgos internos en la comunidad y empresa que intentaron socavar el proceso.
Relacional	<ul style="list-style-type: none"> - Facilitación aceptada por ambas partes y vista como imparcial. - Asistencia técnica en temas sustantivos (minería artesanal). - Interlocuciones de grupos de interés fuertes con capacidad de generar condiciones de simetría. - Comunicación constructiva (cordial, asertiva, escucha). - Flujo de información relevante sobre los temas materia de negociación. - Conocimiento de experiencias de casos como Xstata y Tintaya. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fuerte desconfianza inicial entre partes por la «fiebre del convenio». - Desconfianza inicial en el rol de facilitación por malas experiencias previas. - Sistemas de comunicación quebrados. - Asimetría entre empresa y comunidad. - Equipo de Relaciones Comunitarias nuevo. - Percepción de parcialidad hacia el MEM y la DREM. - Agendas poco estructuradas de las partes.
Cultural	<ul style="list-style-type: none"> - Experiencia previa de relacionamiento con la minería. - Visión de existencia de aspectos negociables entre las partes. - No rechazo abierto a presencia de la minera, la cual es aceptada como parte del conjunto de las actividades productivas locales. - Apertura a crear un espacio de diálogo intercultural. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cosmovisiones de desarrollo desencontradas (minería artesanal «del pueblo» vs. titular de concesión minera) - Lógicas y tiempo distintos entre empresa y comunidad. - Confrontación como forma de interactuar normalizada. - Prácticas inequitativas de género.
Estructural	<ul style="list-style-type: none"> - Estructura metodológica del proceso funcional y orgánico, que impulse el diálogo. - Participación del Estado (MEM y DREM) como observador y garante de que el proceso se lleva con la información adecuada y en un marco de legalidad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Debilidad institucional de comunidad. - Ausencia de un marco de desarrollo compartido. - Falta de asistencia técnica a las comunidades por asesores calificados y confiables. - Contexto económico: aumento del precio del oro. - Presencia débil del Estado para hacer cumplir el marco legal por parte de la minería informal (DREM) y para proveer servicios básicos (educación, salud, etcétera). - Sistema de comercialización de la minería informal, presencia de operadores como factor disruptor (acopiadores). - Contexto político provincial y regional contrario a la minería. - Asimetrías sociales, participación en condiciones de desigualdad y conocimiento. - Presencia de empresas con prácticas poco responsables que afectan el entorno. - Falta de políticas explícitas de responsabilidad social corporativa como parte de la gestión empresarial. - Falta de presencia articulada de Gobiernos locales.

Fuente: Elaboración propia.

ANEXO

Cronología de hechos importantes en el caso Constancia

Antecedentes

1. 1917: exploración en la zona de Espinar por Andes Exploration y luego la Cerro de Pasco Copper Corporation. Minero Perú.
2. 1950-1980: la empresa Mitsui de capital japonés opera la mina Katanga en zona de influencia del actual proyecto de Norsemont.
3. 1980: Cía Minera Katanga es traspasada a la familia Ballón.
4. 1980: se produce un hito en el contexto de la minería en la zona de Espinar cuando la empresa estatal Minera Especial Tintaya S. A. pone en marcha dicha operación. Esto implicó la expropiación de más de 2.300 ha de tierras a las comunidades vecinas, generando uno de los pasivos sociales más complejos de la minería peruana.
5. 1989: abandono repentino de la familia Ballón debido al accionar de Sendero Luminoso y problemas económicos.
6. 1990: luego de la privatización de Minera Especial Tintaya S. A, la presencia minera crece con Magma Copper Company, BHP Billiton (Tintaya) y finalmente Xstrata Copper (Las Bambas) en la zona de Espinar.
7. 1994: el centro poblado de Chilloroya empieza el trámite para ser reconocido como comunidad campesina.
8. 1999: se forma el Frente de Defensa de los Intereses de Livilaca.
9. 2000: la empresa Minera Rio Tinto inició el trabajo de exploraciones en Constancia como socio mayoritario, en asociación con Norsemont.
10. 2005: Norsemont se hace cargo del proyecto en adelante.
11. 2005: Comuneros Uchucarco, los mineros artesanales informales se constituyen como una empresa con el fin de darle mayor formalidad a sus actividades.
12. 2006: Comunidades de Chilloroya y Uchucarco (área de influencia directa) entregan permiso de exploración a Norsemont.
13. 2007: Norsemont compra el fundo Fortunia, propiedad de la familia Velasco.

Proceso de relacionamiento en el Área de Influencia Directa e Indirecta y en el conflicto NOM-Cc. Chilloroya

14. 2007: Norsemont negocia convenio con comunidades de Chilloroya y Uchucarco, y poseedores del fundo Fortunia (propiedad de Norsemont) para uso de terrenos superficiales y acciones sociales de beneficio para la comunidad.
15. 2007: se constituye en Uchucarco una organización de jóvenes que adoptan una posición fiscalizadora respecto de las autoridades comunales y de crítica respecto de la presencia de la empresa.
16. 2008 (enero y marzo): Norsemont negocia un nuevo convenio con comunidades de Chilloroya y Uchucarco. La empresa convoca la participación de Pacific Comunicación Estratégica como facilitador; inicialmente, su rol fue aceptado por las comunidades pero luego fue objetado.
17. 2008 (31 de octubre): manifestación de la comunidad de Uchucarco con intento de toma de campamento, reclaman el uso de concesiones de Norsemont por la minería artesanal.
18. 2009 (mayo): concluye la vigencia del convenio y se abre una nueva etapa de negociación para establecer las condiciones de la presencia minera en las comunidades, lo cual crea un clima de tensión («fiebre del convenio»). Fase de conflicto potencial.
19. 2009 (septiembre): Norsemont y la comunidad de Uchucarco, luego de establecer las condiciones del proceso de negociación en seis reuniones formales, llegan a un acuerdo. El convenio estableció el permiso para usos superficiales de terrenos de la comunidad y en contraprestación Norsemont se obligó a pagar 500.000 nuevos soles.
20. 2009 (febrero): la comunidad de Chilloroya se niega a entrar en la negociación del nuevo convenio y plantea un conjunto de asuntos por resolver: empleo rotativo (manejo de personal para toda la comunidad, liquidación de pagos); cumplimiento del convenio anterior; pago de «multa» por trabajos de Norsemont en la quebrada de Conahuire con máquinas sin permiso de la comunidad y sin utilizar el empleo local; cuestionamiento a equipo de Relaciones Comunitarias. Fase de manifestación del conflicto.
21. 2009 (20 de julio): paralización de trabajos de Norsemont por la comunidad de Chilloroya; veto a equipo de Relaciones Comunitarias; piden pago de multa de 5.000 dólares americanos y quiebre de comunicación. Además de los pedidos mencionados, se solicita

- que la minería artesanal pueda continuar mediante una cesión de concesiones de Norsemont a la comunidad. Fase de crisis del conflicto.
22. 2009 (julio-octubre): «negociación de la crisis» mediante reuniones entre la Vicepresidencia de HSEC y la Superintendencia de Relaciones Comunitarias de la empresa y el presidente de la comunidad. No hubo comunicación entre la empresa y la comunidad ni autorización de ingreso a esta.
 23. 2009 (septiembre-octubre): mediante Asamblea, se dan por resueltos los temas que dieron lugar a la crisis y se acuerda negociar las condiciones para el proceso de negociación del nuevo convenio.
 24. 2009 (25 de octubre): se realizó la Asamblea de la comunidad de Chillonroya, donde la empresa dispuso retomar los temas pendientes con la comunidad vinculados al desarrollo del proyecto minero: presentación de resultados del estudio de línea de base de recursos hídricos y estudio de tierras y catastro. Asimismo, ProDiálogo se presenta y plantea una propuesta de proceso y de facilitación de las negociaciones del convenio. Las partes acordaron, por un lado, la presentación de ambos estudios en la próxima Asamblea del 7 de noviembre con la presencia de la DREM-Cusco; y, por otro, el mismo día y luego de las presentaciones, la realización de la primera reunión de la Mesa de Diálogo y Negociación donde la comunidad estaría representada por un Comité de Negociación conformado por la Junta Directiva además de comuneros de base designados para el proceso. Igualmente, se acordó la participación de ProDiálogo como facilitador. Se llega a un acuerdo en la Asamblea, donde los resultados permiten a la empresa volver a realizar trabajos de perforación en Chillonroya, y abrir la Mesa de Diálogo y Negociación orientada a lograr acuerdos sobre un nuevo convenio marco para el uso de terrenos superficiales, así como el desarrollo de las actividades de la minería artesanal. En esta asamblea se acepta el pago de la multa de 5.000 dólares.
 25. 2009 (7 de noviembre): en Asamblea de Chillonroya, y con presencia de la DREM, se presentaron resultados del estudio de línea de base de recursos hídricos realizado por la consultora Walsh, así como el estudio de tierras y castrato realizado por la consultora Social Capital Group. Sin embargo, debido al retraso con el que empezó toda la jornada, se tuvo que posponer la reunión de la Mesa de Diálogo y Negociación. Tan solo hubo oportunidad de presentación del equipo de facilitación de ProDiálogo.
 26. 2009 (28 de noviembre): se realiza la primera reunión de la Mesa de Diálogo y Negociación. Se instala el proceso, estableciéndose reglas

de interacción y se valida la metodología de trabajo: facilitación, los acuerdos deben ser ratificados por la Asamblea, entre otros. Participó la DREM, el MEM, el Comité de Negociación de la comunidad y el equipo de Norsemont.

27. 2009 (12 de diciembre): se realiza la segunda reunión de la Mesa de Diálogo y Negociación para tratar el tema de la minería artesanal. Participó la DREM, el MEM, el Comité de Negociación de la comunidad y el equipo Norsemont.
28. 2009 (19 de diciembre): se realiza la tercera reunión de la Mesa de Diálogo y Negociación, se trató, según lo acordado, la revisión del convenio 2008-2009. Participó el Comité de Negociación de la comunidad y el equipo de Norsemont.
29. 2010 (9 de enero): se realizó la cuarta reunión de la Mesa de Diálogo y Negociación. Revisión de los acuerdos anteriores (Reunión del 19/12/09), abordaje de las propuestas sobre minería artesanal, programación de nuevas reuniones. Participó la DREM, el MEM, el Comité de Negociación de la comunidad y el equipo de Norsemont.
30. 2010 (30 de enero): se realizó la quinta reunión de la Mesa de Diálogo y Negociación. Presentación por parte de la empresa de su propuesta respecto al tema de la minería artesanal. No se discutió a fondo la propuesta, solamente fue alcanzada de manera informativa. Participó la DREM, el MEM, el Comité de Negociación de la comunidad y el equipo de Norsemont.
31. 2010 (13 de febrero): se realizó la sexta reunión de la Mesa de Diálogo y Negociación. Propuesta de Norsemont para abordar el tema de la minería artesanal. La empresa hizo puntuaciones sobre su propuesta para abordar el tema de la minería artesanal frente a la cual la comunidad reafirmó su posición respecto a la transferencia de un porcentaje (20%). El proceso entró en una fase de toma de decisiones respecto de las propuestas presentadas. Participó la DREM, el MEM, el Comité de Negociación de la comunidad y el equipo de Norsemont.
32. 2010 (11 de marzo): la empresa hace llegar una carta firmada por el gerente del proyecto reiterando las propuestas de la empresa y promoviendo la pronta suscripción del convenio.
33. 2010 (16 -21 de marzo): el proceso de diálogo y negociación quedó suspendido por parte de la comunidad de Chilloroya como reacción frente a una carta enviada por Norsemont. Señalan que identifican afirmaciones que requieren aclaración. Además, la comunidad decide no dejar pasar al equipo de Relaciones Comunitarias y solicita

su cambio. En estas fechas, la comunidad de Chilloroya vuelve a romper el diálogo con Norsemont, pues además de la carta quieren la cesión de concesiones a la comunidad como requisito para negociar el convenio.

34. 2010 (marzo-mayo): se realizan conversaciones informales entre representantes de la empresa y la comunidad con el fin de superar el *impasse*.
35. 2010 (1 de abril): la empresa envía una solicitud formal para presentar ante la Asamblea, el 22 de abril, su respuesta a las inquietudes respecto a una carta enviada a la comunidad meses anteriores, así como para plantear las propuestas que tienen respecto al nuevo convenio que se suscribirá y la fórmula de entendimiento con los mineros informales. La carta no fue respondida y no se dio la participación de la empresa
36. 2010 (4 de abril): se realiza el paro nacional de los mineros artesanales.
37. 2010 (15 de mayo): mediante una carta, el presidente de la comunidad alcanzó una contrapropuesta en términos de reiniciar el diálogo y convocar a la Gerencia General para que explique la carta de febrero y negociar aspectos difíciles que surgieron del convenio: empleo local, contrato de explotación, aumento de jornal y uso de tractor para construcción de plataformas y accesos.
38. 2010 (durante mayo): el proceso sigue suspendido, mientras tanto la empresa empieza la realización de talleres informativos del ESIA en las comunidades del área de influencia.
39. 2010 (19 de mayo): la empresa alcanza una carta a la comunidad donde mejora su propuesta —respecto al nuevo convenio y contrato de explotación— en como incrementar las áreas convenidas para el contrato de explotación, así como mejoras en empleo y montos en el pago de jornales. Asimismo, se solicita retomar la Mesa de Diálogo y Negociación.
40. 2010 (30 de mayo): el presidente comunidad convoca a la Mesa Diálogo y Negociación para el 30 de mayo.
41. 2010 (30 de mayo): se realiza la séptima reunión de la Mesa Diálogo y Negociación. Se revisaron detalladamente las propuestas del texto del nuevo convenio y contrato de explotación. La comunidad expresó su disposición a aceptar las propuestas y discutirlas en la próxima Asamblea y logra la suscripción tanto del convenio como del contrato de explotación.
42. 2010 (12 de mayo): se realiza la octava reunión de la Mesa Diálogo y Negociación en el salón comunal de Chilloroya. Se realizó una

evaluación de los detalles del nuevo convenio (distribución de recursos) y del contrato de explotación (definición de áreas) e identificación de afectados del proceso de perforación (accesos y plataformas).

43. 2010 (17 de junio): se presentó y aprobó en Audiencia Pública en Santo Tomás (capital de Chumbivilcas) el ESIA del proyecto Constancia.
44. 2010 (20 de junio): en la Asamblea en Chilloroya se presentan los acuerdos tomados en la Mesa de Diálogo y Negociación para decidir si se firma el nuevo convenio y el contrato de explotación. La empresa tuvo la oportunidad de presentar nuevamente sus propuestas, las cuales fueron otra vez sometidas a discusión en algunos detalles. Al finalizar la Asamblea, el voto fue favorable para la suscripción tanto del convenio como del contrato de explotación. Cierre de la Asamblea con suscripción notarial y celebración conjunta.
45. 2010 (9 de julio): Norsemont realiza la presentación en Chamaca, ante diversas organizaciones sociales de la provincia de Chumbivilcas, de los resultados de los procesos y del proyecto minero.
46. 2010 (24 de noviembre): se aprueba ESIA.

CONCLUSIONES

Brevemente, presentamos un conjunto de conclusiones que se derivan de la presente investigación a partir de los siguientes campos: *a) el contexto conflictivo, b) el enfoque de la transformación de conflictos, c) el proceso conflictivo, d) el diálogo transformativo, e) las condiciones que fomentan el diálogo transformativo y f) las condiciones que restringen el diálogo transformativo.*

a) En cuanto al contexto conflictivo

- La sola presencia de la actividad minera en mediana y gran escala en un espacio comunal caracterizado por la debilidad de las instituciones estatales, las organizaciones comunales existentes, así como una población que se encuentra en una situación de pobreza extrema y que cuenta con una economía fundamentalmente agropecuaria de autosubsistencia, produce impactos importantes al desencadenar un conjunto de aspiraciones, expectativas, motivaciones, intereses y necesidades locales que como consecuencia impregnán la relación empresa-comunidad con diversas tensiones, las que al no ser adecuadamente administradas devendrán inevitablemente en situaciones manifiestas de conflicto. Por lo tanto, es normal que las relaciones entre empresas y comunidades se caractericen por la presencia de conflictividad de diversa magnitud. El desafío consiste en cómo administrar las tensiones entre comunidad y empresa en el día a día sin perder la perspectiva de mediano y largo plazo.
- En un contexto con las características arriba señaladas, la presencia de la actividad minera implica un importante impacto en las relaciones sociales, políticas y económicas del ámbito local. Ello exige una adecuada gestión del cambio dentro de las comunidades, el Estado y la industria minera, y en la relación entre todos ellos.
- Al existir una importante brecha entre los recursos sociales, económicos y financieros de una comunidad local históricamente excluida y una empresa que administra importantes recursos, la

relación entre las partes se tensa. Esta tensión no es pasajera, más bien suele agudizarse cuanta mayor velocidad se imprima a la operación minera y cuanto más se avance en el desarrollo del proyecto minero. Por tanto, no debería sorprendernos que a mayor tasa de inversión de recursos en el sector extractivo minero se incrementen el número de conflictos.

- Numerosos estudios relacionados con los conflictos socioambientales en el Perú han señalado distintos condicionantes y fuentes de este tipo de conflictos. Estos podrían organizarse a partir de cuatro dimensiones. En el plano personal, se considera parte importante de estos factores a los temores que suscita en la población la actividad minera respecto a los impactos ambientales, las altas expectativas de las comunidades para obtener mayores beneficios de las empresas extractivas vecinas, la presencia de distinto tipo de organizaciones que cuestionan el modelo de desarrollo basado en el extractivismo, las actitudes de la población frente a la minería y las malas prácticas empresariales. En el plano relacional, los débiles esfuerzos de las empresas por validar su trabajo con su entorno social, la desconfianza mutua, la falta de información por parte del Estado y de las propias empresas hacia las comunidades, la poca transparencia, compromisos incumplidos o pendientes entre empresas y comunidades, y las dificultades de comunicación entre estas. En el plano cultural, el legado en el imaginario colectivo de la minería (pasivos ambientales y sociales) y patrones de manejos de conflicto que acentúan la poca escucha, el autoritarismo, no resolver los temas de fondo, y el recurso a actos unilaterales coercitivos, «medidas de fuerza» para iniciar procesos de negociación. Y, en el plano estructural, la escasez de recursos como el agua, cambios producidos por la instauración del modelo neoliberal, la afectación de múltiples dinámicas a nivel territorial, social, económico y político, el rol del Estado, cambios económicos y legales que implicaron el debilitamiento institucional del Estado, el ahondamiento de la crisis de representatividad política, la promoción activa de la presencia del sector privado en el aprovechamiento de los recursos naturales como eje del modelo de desarrollo, la tensión entre modos de vida y cosmovisiones sobre lo que implica el desarrollo, la inexistencia de un ordenamiento territorial previo, la falta de condiciones estatales para cumplir con la regulación y fiscalización al sector extractivo, y la falta de capacidad para implementar el derecho a la consulta reconocido por el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la OIT.

b) En cuanto al enfoque de trasformación de conflictos

- En principio, los enfoques basados en la confrontación (orientación dirigida a ganarle al otro) han mostrado sus limitaciones porque son estrategias que se basan en la utilización del poder para prevalecer sobre el otro y en la creencia de que lo importante son los resultados sin tomar en cuenta bienes intangibles como la confianza y una relación constructiva entre todos. Si bien los actores pueden llegar a diversos acuerdos, estos no necesariamente atacan las raíces y orígenes de las tensiones o conflictos. Tarde o temprano, el conflicto volverá a surgir con manifestaciones similares o se recreará en otros espacios o a partir de otros temas que soterrados emergerán con energía. Del mismo modo, el enfoque de gestión de crisis solamente busca regresar a la situación anterior a la crisis y, según la experiencia nacional, suele abrir espacios de «diálogo». Estos muchas veces son espacios instrumentalizados de negociación política «dura» que desprestigian la figura del diálogo genuino en el imaginario de las personas.
- Debido a su integralidad, el enfoque de transformación de conflictos permite contar con una mirada sistémica que ayuda a entender el fenómeno conflictivo en múltiples dimensiones (personal, relacional, cultural y estructural), lo cual a su vez plantea una agenda de temas por trabajar que ayudan al que intervenga en escenarios de conflictos a responder más adecuadamente a ellos. El enfoque de transformación de conflictos, por su naturaleza integral, no excluye, sino más bien incluye a los otros enfoques de intervención constructiva como la prevención, la gestión y la resolución de conflictos.
- Permite identificar las dinámicas e interacciones de los actores en contextos de permanente relacionamiento que experimentan tensiones o relaciones conflictivas, como las que se producen normalmente entre empresas extractivas y comunidades locales. A su vez, brinda un marco de análisis que ayuda a entender las fuentes de las tensiones o conflictos y los impactos que el conflicto genera en distintas dimensiones, lo que nos invita a proponer opciones para dar repuestas a los conflictos con perspectiva de corto, mediano y largo plazo.
- Ayuda a construir las condiciones para el diálogo transformativo en tanto que al contar con una mirada sistémica e integral articula diversas dimensiones de entendimiento del conflicto (lo personal, relacional, cultural y estructural) utilizando estrategias que vinculan, en escenarios de conflicto, a actores de diferentes niveles como los líderes decisores, los líderes intermedios y los líderes de base (el plano

vertical), y crea una red de recursos en cada uno de estos niveles. La vinculación de lo vertical con lo horizontal a través del diálogo y otros recursos complementarios crea una plataforma para administrar constructivamente las tensiones y conflictos que se dan en escenarios donde es connatural a la relación el surgimiento de tensiones y conflictos.

c) En cuanto al proceso conflictivo

- A pesar de haberse construido sólidamente un marco de relacionamiento favorable entre comunidades a través del diálogo transformativo, surgirán indefectiblemente conflictos de distinta naturaleza, los que se administrarán a partir de las prácticas y canales basados en el diálogo como mecanismo de amortiguamiento capaz de transformar los conflictos en medios de cambio constructivo.
- Se debe evitar reforzar el patrón de manejo de conflictos basados en la confrontación o en el mero cálculo político porque afecta la confianza y pone en riesgo la relación entre las partes. Es más, el desafío es crear un nuevo patrón basado en la confianza, la solución conjunta de los problemas y el consenso en la toma de decisiones.
- Los patrones de confrontación se revierten a través del diálogo transformativo, al instalar una nueva cultura basada en la palabra, el reconocimiento, el respeto, la escucha y el consenso.

d) En cuanto al diálogo transformativo

- La voluntad de las partes es un factor esencial para que los procesos de diálogo transformativo funcionen adecuadamente. Cuando esta voluntad está mediatisada, no es genuina o, peor aún, no existe. Este tipo de procesos decaen inexorablemente y generan mucha frustración y deslegitimación del diálogo.
- Cotidianamente, el diálogo se entiende como cualquier intercambio comunicacional entre dos o más actores. Sin embargo, el diálogo (transformativo) al que nos referimos en esta investigación se orienta hacia la construcción de un proceso comunicacional mucho más ambicioso que exige un conjunto de condiciones para su adecuado funcionamiento y tiene como una de sus finalidades fundamentales crear un marco de trabajo seguro, transparente y de confianza mínima para administrar diversos temas (problemáticas, discrepancias, conflictos, etcétera) que contribuya a crear una relación constructiva entre una pluralidad de actores.

- Para que existan relaciones constructivas en este contexto de complejidad tiene que haber diálogo transformativo; es decir, el que enfatiza la perspectiva e intención de cambio constructivo y sistémico en múltiples dimensiones (personal, relacional, cultural y estructural). Este se caracteriza por ser genuino, multiactor, sostenido e intercultural. Para que haya diálogo transformativo tienen que darse ciertas condiciones en cada uno de los cuatro niveles de la transformación.
- Para que el diálogo sea genuino, debe ser en sí mismo una interacción comunicacional que se exprese y manifieste en los siguientes tres niveles: como herramienta, como actitud y como proceso para el cambio.
- En el diálogo intercultural se propicia el intercambio de saberes, se respetan las instancias comunitarias, se da espacio para compartir cosmovisiones, se construye el proceso conjuntamente respetando los procesos de toma de decisiones de todas las partes.
- El diálogo sostenido implica que las partes interioricen la necesidad de institucionalizar el espacio como parte de un proceso permanente para discutir temas, tensiones y conflictos que surjan como parte natural de las dinámicas de relación entre comunidad y empresa. El diálogo no es un evento, sino un proceso permanente para construir vínculos, mejorar la comunicación, fortalecer la confianza y consolidar una relación basada en la colaboración.
- El diálogo multiactor implica que, al insertarse estos procesos en realidades complejas —con una diversidad de grupos de interés con niveles de influencia diversos—, él debe estructurarse como una red de diferentes niveles en los planos verticales y horizontales que incluya a los decisores de todos los actores, pero que también se conecte con los líderes de nivel intermedio y los grupos de base o de nivel operativo. Se trata de procesos complejos que desde una perspectiva integral y sistémica deben abordarse ampliamente evitando la fragmentación.
- El diálogo transformativo también debe extenderse al interior de las organizaciones que interactúan en este tipo de procesos, para lo cual es importante que las comunidades, organizaciones e instituciones se fortalezcan en sus capacidades organizativas y referidas al diálogo transformativo. Organizaciones frágiles, inoperantes o descoordinadas, peor aún, en situación de conflicto, no podrán contribuir de la mejor manera dentro de la exigente dinámica que plantea el diálogo transformativo.

e) *Condiciones que fomentan el diálogo transformativo*

De acuerdo con los hallazgos encontrados en el presente estudio, se señalan las siguientes condiciones que fomentan el diálogo transformativo:

- La voluntad de todas las partes, especialmente de aquellos actores con mayor poder en la relación.
- Liderazgo proactivo a favor del diálogo dentro de las organizaciones.
- El sentido de apropiación del proceso por todas las partes.
- La legitimidad de todos los actores para pertenecer al proceso.
- Fortalecer los vínculos vía escucha, confianza y trato igualitario.
- Disponer de tiempo para prepararse y reflexionar sobre el diálogo.
- Diseño metodológico adecuado y consensuado desde el inicio del proceso.
- Buena gestión del proceso de diálogo: coordinación logística, convocatoria, comunicación interna y externa, facilitación, rediseño, monitoreo, seguimiento, sistematización y evaluación permanente del proceso. En síntesis, aquellas medidas que tiendan a la institucionalización del proceso de diálogo.
- Facilitación experta en la gestión del proceso.
- Fortalecimiento de capacidades especialmente en procesos de diálogo transformativo, negociación y en temas sustantivos como medio ambiente, derechos humanos y aspectos técnicos de la actividad extractiva.
- La institucionalización de una cultura de responsabilidad social.
- El empoderar a las comunidades locales a través de alianzas con otras organizaciones que le ayuden a fortalecer sus capacidades u obtener asesoría técnica que coadyuve a emparejar las diferencias entre los actores que integran el proceso de diálogo (construir una mesa equilibrada).
- Información compartida que se caracterice por ser clara, oportuna y transparente.
- Apoyo institucional de los actores involucrados en el proceso para el soporte financiero y político del proceso.
- Contar con una red de actores sociales o instituciones que se conviertan en recursos de soporte a favor del diálogo.
- Gestos o acciones concretas de remediación social que ataquen causas raíces de los conflictos, como situaciones de vulneración de derechos humanos o pasivos ambientales.

- Administrar los asuntos de urgencia o corto plazo con la finalidad de lograr soluciones oportunas y adecuadas y, paralelamente, planificar y administrar iniciativas de mediano y largo plazo.

f) *Condiciones que restringen el diálogo transformativo*

De acuerdo con los hallazgos encontrados, se señalan las siguientes condiciones que restringen el diálogo transformativo:

- Debilidad organizacional para ejercer una interlocución con relativa equidad.
- Liderazgos débiles.
- Descoordinación interna entre los tomadores de decisiones o liderazgos al interior de las organizaciones en general.
- Agendas particulares ocultas de ciertos grupos o personas que forman parte del proceso (empresa, comunidades, cooperación o Estado) o de terceros externos.
- Cuestionamientos a la legitimidad de algunos actores o del proceso.
- Competencia entre actores.
- Comunicación que no fluye a las bases o a los representados.
- Falta de evaluación permanente del proceso de diálogo.
- Desconfianza, desconocimiento o mala comprensión del diálogo (por ejemplo, el diálogo se ve como una negociación confrontacional o un proceso marcado por el ganar-perder).
- Interlocutores que cuestionan la legitimidad del proceso.
- Asimetría estructural de poder entre los actores que coexisten en contextos donde operan industrias extractivas.
- Percepción negativa sobre el comportamiento de las empresas mineras, de las organizaciones de la sociedad civil y del Estado que se traduce en los altos niveles de desconfianza entre las partes.
- Utilización de medios de comunicación que polarizan las relaciones entre los distintos actores en contextos donde operan industrias extractivas.
- Percepción de que el uso de la fuerza o las acciones unilaterales logran mejores resultados.
- Historia de incumplimientos de los acuerdos.
- Percepción de incompatibilidad entre la actividad extractiva y los medios de vida de las comunidades y recursos naturales.

BIBLIOGRAFÍA

ACEVEDO, Ángela y otros

- 2011a *El Estado y la gestión del conflicto 2006-2011. Conflictos mineros por uso del territorio.* Lima: SER. En: <http://www.noticiasser.pe/files/pdf/El_Estado_y_la_Gestion_del_Conflicto_Difusion_Asociacion_SER.pdf>.
- 2011b *Recomendaciones para la gestión estatal de los conflictos.* Lima: SER. En: <http://www.noticiasser.pe/files/pdf/Recomendaciones_para_la_gestion_de_conflictos_Asociacion_SER.pdf>.

ALAYZA, Alejandra

- 2007 *No pero sí: comunidades y minería, consulta y consentimiento previo, libre e informado en el Perú.* Lima: CooperAcción.

APOYO CONSULTORÍA

- 1999 *La competitividad del sector minero.* Lima: Apoyo Consultoría.

ARCE, Moisés

- 2010 «Algunos apuntes sobre los movimientos y protestas sociales en el Perú». En: MELÉNDEZ, Carlos y Alberto VERGARA. *La iniciación de la política.* Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

ARCE, Rodrigo

- 2007 *La facilitación de procesos sociales.* Lima: CARE. Perú, Proyecto FORTALECE, Programa Derechos en Salud, Red Perú. En: <<http://bvs.minsa.gob.pe/local/MINSA/1373.pdf>>.
- 2012 *La facilitación de procesos sociales. Manual para facilitar acuerdos sociales en el marco de la gobernabilidad democrática intercultural.* Lima: CARE. Perú, Proyecto FORTALECE, Programa Derechos en Salud, Red Perú.

- ARELLANO, Javier
2011 *¿Minería sin fronteras? Conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Pontificia Universidad Católica del Perú y Universidad Antonio Ruiz de Montoya.
- ASTE, Juan y otros
2004 *Procesos de concertación en zonas mineras en el Perú.* Lima: Cooperación, GRADE, ECO.
- ATKINS, David y Susan WILDAU
2007 *El poder del diálogo.* Washington: CAO.
- BACA, Epifanio y Gustavo ÁVILA
2010 *El programa minero de solidaridad con el pueblo y los fondos sociales. Evaluación de transparencia.* Reporte de vigilancia, julio de 2010. Lima: Propuesta Ciudadana.
En: <http://www.fondosolidaridadcajamarca.org/docs/evaluacion_propuesta_ciudadana/files/evaluacion_propuesta_ciudadana.pdf>.
- BALVÍN, Doris
2005 *La negociación en conflictos socioambientales.* Moquegua: Asociación Civil Labor.
- BALVÍN, Doris y José LÓPEZ
2002 *Minería, medio ambiente y sociedad: una mirada distinta.* Lima: Asociación Civil Labor.
- BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ
2014 Estadísticas económicas. Cuadros anuales históricos [cuadro 2, 7].
Actualizada: 6 de marzo de 2014. En: <<http://www.bcrp.gob.pe/estadisticas/cuadros-anuales-historicos.html>>.
- BANCO MUNDIAL
2005 *Riqueza y sostenibilidad. Dimensiones sociales y ambientales de la minería en el Perú.* Washington: Banco Mundial.
- BEBBINGTON, Anthony
2007 *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Centro Peruano de Estudios Sociales.

BECKER, Carol y otros

- 1995 *Del debate estancado a una nueva conversación sobre los temas controvertidos: el proyecto de conversaciones públicas.* Filadelfia: Haworth Press. En: <<http://www.publicconversations.org/docs/resources/DelDebateEstancado.pdf>>.

BEDOYA, César y otros

- 2007 *Manejo constructivo de conflictos y construcción de consensos. Guía práctica.* Lima: ProDiálogo. En: <<http://prodialogo.org.pe/sites/default/files/MCPC.pdf>>.

BEDOYA, César y Antonio BERNALES

- 1999 *Manual de capacitación en manejo y resolución de conflictos ambientales.* Lima: Concejo Nacional del Ambiente.

CABALLERO, Andrés

- 2007 «El conflicto social en el proyecto minero “La Granja”, Cajamarca, Perú». En: blog *El Maletero*. En: <<http://caballeroredverde.blogspot.com/2007/10/el-conflicto-social-en-el-proyecto.html>>.

CABALLERO, Víctor

- 2009 *Los conflictos sociales y ambientales de la minería en el Perú.* Ponencia presentada en SEPIA XIII. Lima.
En: <[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/71267BC7FE0F83FA05257966007877E5/\\$FILE/Los_conflictos_sociales_y_socioambientales.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/71267BC7FE0F83FA05257966007877E5/$FILE/Los_conflictos_sociales_y_socioambientales.pdf)>.

CABRERA, Myriam

- 2004 *La comunicación y la administración de conflicto.* 2.ª ed. Lima: PERCAN - Proyecto de reforma del sector de recursos minerales del Perú.

CABRIA, Ana

- 2009 *El enfoque dialógico en el abordaje de conflictos socioambientales: aprendizajes de la práctica.* Lima: Proyecto Regional de Diálogo Democrático, Agencia Española de Cooperación Internacional y PNUD.

CAMA, Máximo y otros

- 2003 *Ritos de competición en los andes: luchas y contiendas en el Cuzco.* Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

- CARAVEDO, Baltazar
2007 *La sociedad oculta: el espacio de la transformación*. Lima: SASE.
- CARAVEDO, Javier y César BEDOYA
2008 «Riqueza, redistribución y conflicto social». En: *QueHacer*, n.º 171.
- CASTILLO, María Elena
2009 «Indígenas se declaran en insurgencia». En: *La República*, 16 de mayo de 2009. Disponible en: <<http://www.larepublica.pe/archive/all/larepublica/20090516/1/node/193739/total/01>>. Consulta hecha el 27 de julio de 2010.
- CASTRO, Sofía
2009 «Pobreza, conflictos socioambientales y minería». *Coyuntura*, n.º 23, pp. 20-23.
- CLEMENTS, Kevin
2002 «The State of the Art of Conflict Transformation». En: VAN TONGEREN, Paul; Hans VAN DE Veen y JULIETTE VERHOEVEN (eds.). *Searching for Peace in Europe and Eurasia: An Overview of Conflict Prevention and Peacebuilding Activities*. Colorado: Rienner.
- COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS
2006 *Manual para la construcción de la paz: negociación en escenarios de conflicto social*. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN
2003 *Informe Final*. En: <<http://www.cverdad.org.pe/ifinal/conclusiones.php>>.
2004 *Hatun Willaykuy*. Versión abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Lima: CVR.
- CONACAMI
2010 *Minería y territorio en el Perú: resistencias y propuestas*. Lima: Conacami.
- CONTRERAS, Eduardo
1991 «La violencia política en Apurímac. Su impacto social y económico». En: *Trabajos del Colegio Andino*, n.º 4. Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO

- 2012 «Actitudes de los ciudadanos hacia el autoritarismo». En: *Informe de prensa Latinobarómetro 1995-2011*. En: <http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LATINOBAROMETRO_Peru_1995_2011.pdf>.

COTLER, Julio

- 2008 «Capitalismo y democracia en el Perú: la tentación autoritaria». En: PÁSARA, Luis (ed.). *Perú en el siglo XXI*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

CUADROS, Julia y otros

- 2005 *Mapeo de la situación social e institucional del proyecto Las Bambas*. Lima: CooperAcción.

DE ECHAVE, José y otros

- 2005 *Los procesos de diálogo y la administración de conflictos en territorios de comunidades: el caso de la mina de Tintaya en el Perú*. Lima: CooperAcción.
- 2009 *Minería y conflicto social*. Lima: IEP, CIPCA, CBC y CIES.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

- 2005-2012 *Reportes de conflictos sociales*. En: <<http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales>>.
- 2007 *Los conflictos socioambientales por actividades extractivas en el Perú*. Serie Informes Extraordinarios. Informe n.º 2. Lima: Defensoría del Pueblo.

DEL VALLE, Pablo

- 2005 *Aprendiendo derechos. Sistematización del proyecto «Facilitación de aprendizaje en derechos en Chumbivilcas y Cotabambas»*. Lima: Adeas Qullana- Oxfam GB.

DIARIO *EL COMERCIO*

- 2009 «Alan García afirma que Gobierno impulsó diálogo sobre DL de la Amazonía». En: *El Comercio*, 7 de junio de 2009. En: <<http://elcomercio.pe/noticia/297389/alan-garcia-asegura-que-gobierno-impulso-dialogo-sobre-decretoslegislativos-amazonia>>. Consulta hecha el 27 de julio de 2010.

DUTCH CENTRE FOR CONFLICT PREVENTION

1996 *Prevention and Management of Conflicts.* Ámsterdam: NCDO.

ECKHARDT, Karen y otros

2009 *Empresas mineras y población: estrategias de comunicación y relacionamiento.* Serie Gerencia para el Desarrollo n.º 11. Lima: Universidad ESAN.

FISAS, Vicenç

1998 *Cultura de paz y gestión de conflictos.* Barcelona: Icaria.

GLAVE, Manuel y otros

2007 *Historia social y económica del ámbito de influencia del proyecto minero La Granja.* Lima: GRADE.

GOLEMAN, Daniel

2001 *Inteligencia emocional.* Barcelona: Kairós.

GOULEY, Clotilde

2005 *Conflictos mineros, interculturalidad y políticas públicas: el caso de Las Bambas, provincia de Cotabambas y Grau, departamento de Apurímac: Informe final.* Cusco: Centro Bartolomé de las Casas y Consorcio de Investigación Económica y Social.

GRADOS, Susana

2009 «Estamos hartos de política neoliberal». En: *La Primera*, 28 de mayo de 2009. En: <http://www.diariolaprimaperu.com/online/politica/estamos-hartos-de-politica-neoliberal_39338.html>. Consulta hecha el 27 de julio de 2010.

GROMPONE, Romeo

2005 *La escisión inevitable: partidos y movimientos en el Perú actual.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

GROMPONE, Romeo y Martín TANAKA

2009 *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social: las protestas sociales en el Perú actual.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

2011 *Apuntes en torno a la industria extractiva en el Perú.* En: <<http://www.spda.org.pe/ver-publicacion.php?id=180>>.

- HOMER-DIXON, Thomas
1999 *Environmental, Scarcity, and Violence.* Princeton, Nueva Jersey:
Princeton University Press.
- HUAMANÍ, Giselle y Sandro MACASSI
2011 *Gestión de conflictos socioambientales.* Lima: CIES.
- ICMM PERÚ
2008 *From Boom to Broad Based Development.* Londres: ICCM Perú.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA
2010 *Mapa de pobreza provincial y distrital, 2009.* Lima: Dirección Técnica de Demografía e Indicadores Sociales del Instituto Nacional de Estadística e Informática.
2011 Encuesta Nacional de Hogares Anual, 2001-2010. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
2012 «Evolución de la pobreza al 2011». En: *Informe técnico. Evolución de la pobreza 2007-2011.* Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- JOO, Gabriela
2005 «La importancia de reconocer al otro». En: *Revista Ideele*, n.º 169.
- KRIESBERG, Louis
2003 *Constructive Conflicts: From Escalation to Resolution.* Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield.
2011 «The State of the Art in Conflict Transformation». En: AUSTIN, B. y otros (eds.). *Advancing Conflict Transformation. The Berghof Handbook II.* Opladen y Framington Hills: Barbara Budrich Publishers. En: <http://www.berghof-handbook.net/documents/publications/kriesberg_handbook.pdf>.
- LEDERACH, John
1998 *Construyendo la paz: reconciliación sostenible en sociedades divididas.* Bilbao: Bakeaz.
2008 *La imaginación moral. El arte y el alma de construir la paz.* Bogotá: Norma.
2009 *El pequeño libro de la transformación de conflictos.* Bogotá: Justapaz.

- LEDERACH, John y Mark CHUPP
1995 *¿Conflictos y violencia? ¡Busquemos alternativas creativas!* Bogotá:
Ediciones Clara-Semilla.
- LÉVANO, Miguel
2000 *Guía para el abordaje de conflictos*. Lima: CooperAcción.
- LÓPEZ, Sinesio
2008 «El desempeño democrático». En: *La Republica*, 19 de agosto de
2008. En: <<http://www.larepublica.pe/el-zorro-deabajo/19/12/2008/el-desempeno-democratico>>.
- LYNCH, Nicolás
2009 *El argumento democrático sobre América Latina: la excepcionalidad
peruana en perspectiva comparada*. Lima: Universidad Nacional
Mayor de San Marcos, Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias
Sociales.
- MAIESE, Michelle
2003 «Dialogue». En: Guy BURGESS y Heidi BURGESS (eds.). *Beyond Intractability*. Conflict Information Consortium. Boulder: University of Colorado, Boulder. En: <<http://www.beyondintractability.org/essay/dialogue>>.
- MALDONADO, Rocío
2009 «Huelga amazónica en día clave». En: *La República*, 13 de
mayo de 2009. Disponible en: <<http://www.larepublica.pe/politica/13/05/2009/huelga-amazonica-en-dia-clave-0>>. Consulta hecha el 27 de julio de 2010
- MEDINA, Guillermo y otros
2005 *La luz al final del túnel. La inclusión de los excluidos: legalización de
la minería artesanal peruana*. Lima: COSUDE Proyecto GAMA.
2007 *Estudio sobre la minería artesanal/informal-ilegal en el Perú*. Lima:
Instituto de Ingenieros de Minas del Perú.
- MELÉNDEZ, Carlos
2004 *Hipótesis sobre los conflictos sociales en el Perú actual: secuelas y
lecciones de los años de violencia política*. Lima: Transparencia.

- MENDOZA, Armando y otros
2008 *Análisis, críticas y recomendaciones para mejorar el funcionamiento de los fondos sociales / fideicomisos mineros.* Lima: Acción Solidaria para el Desarrollo, CooperAcción. En: <<http://www.ibcperu.org/doc/isis/10738.pdf>>.
- MILET, Paz
2005 «La OEA y la prevención y resolución de conflicto. La última década». En: *Revista Trimestral Latinoamericana y Caribeña de Desarrollo Sustentable*, n.º 10, vol. 3. En: <http://www.revistafuturos.info/futuros_10/oea_conf3.htm>.
- MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS
2012 *Boletín mensual de minería. Reporte anual 2011.* Lima: Ministerio de Energía y Minas.
- OFICINA DEPARTAMENTAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA CUSCO (ODEI-Cusco)
2009 *Perfil sociodemográfico del departamento del Cusco.* Cusco: ODEI-Cusco.
- ORMACHEA, Iván
2006 *Diálogo y concertación.* Lima: ProDiálogo y CECI.
2009 «Claro, sencillo y preciso: la mejor manera de analizar conflictividad social». En: *Construyendo Democracia*, año 5, n.º 15.
- ORTIZ, Pablo
1997 *Globalización y conflictos socioambientales.* Quito: Abya Yala.
- OXFAM COMMUNITY AID ABROAD
2001 *Mining Ombudsman Annual Report 2000-2001.* Victoria: Oxfam.
- PANFICHI, Aldo
2007 *Participación ciudadana en el Perú: disputas, confluencias y tensiones.* Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- PINO, Ricardo y otros
2010 *La actividad minera y su relación con las comunidades. Un estudio exploratorio en el Perú.* Colección Centrum Gerencia al Día. Lima: Pearson.

- POLINER, Rachel y Jeffrey BENSON
1997 *Dialogue: Turning Controversy into Community.* Cambridge: Educators for Social Responsibility.
- PRATS, Joan
2003 «El concepto y el análisis de la gobernabilidad». En: *Revista Instituciones y Desarrollo*, n.º 14-15. En: <http://www.ses.unam.mx/docencia/2007II/Lecturas/Mod3_Oriol.pdf>.
- PRODIÁLOGO
2005 *Resolución de conflictos para el desarrollo concertado. Guía metodológica.* Lima: ProDiálogo.
- PRODIÁLOGO y otros
2006 *Fortalecimiento de capacidades para la transformación de conflictos y construcción de consensos.* La Paz: Fundación Bartolomé de las Casas y Centro de Estudios y Cooperación Internacional. En: <file:///D:/Documents%20and%20Settings/USER/Escritorio/Guia_de_Capacitaci_n._Fortalecimiento_de_Capacidades._REFORMIN.pdf>.
- PROYECTO DE DIÁLOGO DEMOCRÁTICO
2008 *Jornada de Aprendizaje sobre Partidos Políticos y Procesos de Elaboración de Políticas Públicas: el rol del diálogo multiactor.*
- PROYECTO REGIONAL DE DIÁLOGO DEMOCRÁTICO
2007 «Dialogo y deliberación». En: *Infodiálogo*, e-boletín n.º 7, julio-octubre. En: <<http://infodialogo.democraticdialoguenetwork.org/page.pl?id=7;page=conocimiento;lang=es>>.
- PRUIT, Bettye y Philip THOMAS
2007 *Diálogo democrático: un manual para practicantes.* Estocolmo: Idea Internacional, PNUD y OAS.
- PUBLIC CONVERSATION PROJECT
s. a. «Índice de recursos para el diálogo». En: <www.publicconversations.org>.
- REMY, María Isabel
2005 *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

RETOLAZA, Íñigo

- 2010 *Teoría de cambio: un enfoque de pensamiento-acción para navegar en la complejidad de los procesos de cambio social.* Guatemala: PNUD-HIVOS. En: <http://www.democraticdialoguenetwork.org/documents/view.pl?f_id=1623;lang=es>.

RIFKIN, Jeremy

- 2010 *La civilización empática: la carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis.* Barcelona: Paidós.

RUIZ CARO, Ariela

- 2002 *El proceso de privatizaciones en el Perú durante el período 1991-2002.* Serie Gestión Pública N.º 22. Santiago de Chile: ILPES y CEPAL.

SEN, Amartya

- 1999 *Development as Freedom.* Nueva York: Random House.

URY, William

- 2000 *The Third Side: Why We Fight and How We Can Stop.* Nueva York: Penguin Books.

VACCARO, Yolanda

- 2009 «Los obstáculos del museo de la memoria en el Perú». Safe Democracy Foundation. En: <<http://spanish.safe-democracy.org/2009/10/28/losobstaculos-del-museo-de-la-memoria-en-peru/>>.

TANAKA, Martín y otros

- 2011 *Mapa de conflictividad social en el Perú: análisis de sus principales causas.* Lima: PREVCON.

WEINGARTEN, Kathy

- 1995 *Cultural Resistance: Challenging Beliefs about Men, Women, and Therapy.* Nueva York y Londres: Harrington Park Press.

WILHELM, Nikolai y COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS

- 2010 *Manual de gestión de conflictos sociales.* Lima: Comisión Andina de Juristas.

COLABORADORES

IVÁN ORMACHEA CHOQUE

Presidente de ProDiálogo, Prevención y Resolución de Conflictos. Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Master of Arts en Relaciones Internacionales y Resolución de Conflictos por la Syracuse University, Nueva York. Consultor internacional en prevención y transformación de conflictos. Profesor de pregrado y posgrado en la PUCP.

JAVIER CARAVEDO CHOCANO

Consultor asociado y director ejecutivo de ProDiálogo, Prevención y Resolución de Conflictos. Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y máster en Resolución de Conflictos por la University of Missouri-Columbia (Estados Unidos). Ha realizado estudios de posgrado en Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el Raoul Wallenberg Institute on Human Rights de Lund (Suecia). Es profesor en la Maestría en Derechos Humanos del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la PUCP, así como en la Maestría en Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Resolución de Conflictos del Centro de Altos Estudios Nacionales.

GUSTAVO MORENO HERMOZA

Psicólogo por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Ha realizado estudios en el Diplomado y la Maestría en Gerencia Social en la Escuela de Graduados de la PUCP. Conciliador extrajudicial acreditado ante el Ministerio de Justicia del Perú. Expositor, docente universitario y consultor en análisis y resolución de conflictos sociales, comunicación interpersonal, mecanismos alternativos, procesos de diálogo y metodologías de capacitación. Facilitador de procesos de diálogo y búsqueda de consensos. Consultor asociado y director de servicios en ProDiálogo, Prevención y Resolución de Conflictos.

CÉSAR BEDOYA GARCÍA

Sociólogo por la Universidad de San Martín de Porres. Ha cursado estudios en la Maestría en Políticas Sociales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Consultor asociado y director de proyectos en ProDiálogo, Prevención y Resolución de Conflictos. Profesor en la Facultad de Ingeniería de Minas de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Coordinador del Diplomado Transformación de Conflictos Sociales y Desarrollo Sostenible de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya.