

# Conflicto, concertación y diálogo en el sector minero



***Perspectivas indígenas  
sobre consultas***

***Procesos de múltiples  
actores en Perú***



***Bolivia - Aprendiendo  
a negociar***

**Escriben: Hernán Darío Correa, José De Echave y Norma González**

Copyright © **International Development Research Centre (IDRC) 2004**

**Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IIPM)**  
Avenida Brasil 2655, 11300  
Montevideo, Uruguay  
Tel (598-2) 709 00 42,  
Fax (598-2) 708 67 76

**Iniciativa de Investigación sobre Políticas Mineras (IIPM)**  
Correo-E: mpri@idrc.org.uy  
Sitio Web: iwww.iipm-mpri.org

**Cristina Echavarría,**  
Directora.

**Patricia González,**  
Oficial de Investigación.

**Carolina Quintana,**  
Asistente.

**SERIE MINERÍA Y DESARROLLO SUSTENTABLE • Nº 1**  
**Conflicto, concertación y diálogo en el sector minero**

**ISBN 9974-7687-7-2,**  
edición en español.

Impreso en Estilográfica SRL  
**printer@printer.com.uy**  
Millán 2621 - Tel.: 209 4934  
Dep. Leg.: 332.909-05/2004

**Fotos de la tapa.** Colombia – Trabajadoras de las salinas de Manaure (Autor: Hernán Darío Correa); Perú – Población y chimeneas de La Oroya (Fuente: CONACAMI); Bolivia – Aprendiendo a negociar (Autora: Cristina Echavarría. Fuente IIPM/IDRC)

## Contenido

### **Presentación / 3**

por Patricia González y Cristina Echavarría

### **Perspectivas / 4**

- Evolución y etapas de los procesos de diálogo, por José De Echave
- La consulta previa como indicador de desarrollo sostenible, por Hernán Darío Correa
- Conversaciones complejas, por Norma González

### **Hallazgos de la investigación / 7**

- Explorando las perspectivas indígenas sobre consultas y concertaciones
- Procesos para la Cogestión de Impactos Mineros en Perú
- Negociación y toma de decisiones para comunidades mineras

### **Experiencias / 9**

- Tambogrande: Cuando la población es contraria al proyecto
- Tintaya: Las condiciones para el diálogo

### **Recursos / 11**

- Libros
- Documentos
- Sitios Web

#### **PUBLICACIÓN DEL FASCÍCULO Nº 1**

(con versiones en español, inglés y portugués)

**Dirección por IIPM/IDRC:**  
Patricia González

**Edición y coordinación:**  
Víctor L. Bacchetta

#### **Colaboradores:**

Hernán Darío Correa,  
José De Echave y  
Norma González

#### **Traductores:**

Liliana Battipede,  
David Reed y  
María Isabel Sanz

#### **Búsquedas en Internet:**

Nicolás Caitán

#### **Diseño y diagramación:**

Doble clic Editoras

#### **Iconos de IIPM/IDRC:**

Alejo Santa María

# Conflicto, concertación y diálogo en el sector minero

por Patricia González y  
Cristina Echavarría

La liberalización de las economías y la flexibilización de los marcos jurídicos en América Latina a inicios de los años noventa, atrajeron importantes volúmenes de inversión extranjera a la región. De hecho, en el campo de la inversión minera, las proyecciones indican que América Latina capturará casi una tercera parte del total global entre 2001 y 2007 (equivalente a cerca de 30.000 millones de dólares).

Como consecuencia de este proceso, el desarrollo minero ha avanzado en forma acelerada hacia zonas antes excluidas de los procesos nacionales de desarrollo, generando conflictos por el uso y acceso a recursos naturales del territorio. Se trata de zonas especialmente sensibles o vulnerables por ser ecosistemas frágiles o de alta biodiversidad, de vocación agrícola, territorios tradicionales indígenas o con poca capacidad de carga, como los desiertos.

Es así como, por ejemplo, en el norte de Chile y sur de Perú, la minería, fuerte consumidora de recursos hídricos, compite con los usos campesinos y urbanos en una carrera que va ocasionando el agotamiento y la contaminación de acuíferos y pone en riesgo la sostenibilidad de regiones enteras y los medios de vida de comunidades tradicionales.

En estos conflictos cobra relevancia la eficacia de los marcos jurídicos que regulan los derechos de propiedad y de aprovechamiento de los recursos naturales, en su aplicación a situaciones complejas que se evidencian en el contexto de esta región, caracterizado por una real diversidad. Como muestra de ello, se observan numerosas situaciones en que la normativa vigente se enfrenta a los derechos con-

suetudinarios basados en los usos y costumbres ancestrales de comunidades tradicionales.

A su vez, la preocupante inequidad y las crisis de gobernabilidad que viven varios países de la región han abierto el campo a crecientes demandas de los grupos marginados por una mayor y más efectiva participación en los procesos de toma de decisiones sobre proyectos y otras actividades que afecten directamente su bienestar. Enfocan las demandas en temas como los derechos de acceso y uso de los recursos naturales, el manejo de impactos ambientales y sociales que genera la actividad minera en sus diversas fases (históricos, presentes y futuros), y en particular, equidad en la participación de los beneficios generados por la explotación de recursos naturales.

De esta manera, el proceso de descentralización de la gestión pública, unido al fortalecimiento institucional de los actores comunitarios en ámbitos locales y regionales, ofrece desafíos, pero también importantes

oportunidades, para la gestión de estos conflictos, a través del diálogo y la búsqueda de concertaciones alrededor de la gestión local y regional de recursos naturales.

Este fascículo recoge opiniones autorizadas sobre la evolución de las relaciones entre los actores en Perú, sobre el estado de la consulta previa en Colombia y su potencial como indicador de desarrollo sostenible, así como sobre los desafíos de la comunicación para la transformación de los conflictos en espacios para la evolución de nuestras sociedades.

Incluimos además algunas experiencias y hallazgos de la investigación, como el NO rotundo de la comunidad al desarrollo minero en Tambogrande (Perú), la búsqueda de concertación para la gestión de la contaminación minera en el Lago Chinchaycocha en la Sierra Central de Perú y la experiencia de Capasirca (Bolivia), donde se evidencia que una buena negociación requiere del fortalecimiento de las capacidades locales. ■

## Objetivos de la IIPM

La Iniciativa de Investigación sobre Políticas Mineras (IIPM) fue creada en 1998 por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá, para vincular entre sí y atender las demandas de investigación de los diversos grupos de la región vinculados a la problemática minera.

Sus objetivos son:

1. "apoyar la investigación aplicada y participativa en torno de temas relacionados con la minería y el desarrollo sustentable de las regiones y comunidades mineras en América Latina y el Caribe,
2. "fomentar la colaboración entre los distintos grupos de interés vinculados a esta temática, no sólo a nivel regional sino también con otras regiones, y
3. "mejorar la generación, acceso y uso de información relevante sobre el tema en la Región."

Mayor información se encuentra disponible en: [www.iipm-mpri.org](http://www.iipm-mpri.org)



# Evolución y etapas de los procesos de diálogo

por José De Echave\*

**E**l crecimiento de la minería en la década pasada estuvo acompañado de la aparición de múltiples conflictos entre empresas y comunidades locales. Este no es un hecho inédito en el Perú ni en la región: la historia de los principales países mineros de América Latina muestra que cada vez que esta actividad estuvo en un ciclo de expansión acelerada se produjeron conflictos con poblaciones del entorno, que respondieron como una suerte de guardianes de los ecosistemas frente a la llegada de un actor externo.

La aparición reciente y el desarrollo de los conflictos vinculados a la minería en el Perú mostró una clara ausencia de capacidades y herramientas que impidió que puedan ser gestionados de manera adecuada. Esto no permitió, en la mayoría de casos, que se pudieran encontrar soluciones, rápidas y eficaces, que respondan a las expectativas de los actores involucrados.

Sin embargo, debemos destacar que en los últimos años han sido desarrollados diferentes esfuerzos que buscan cubrir estos vacíos. En una primera etapa se dieron iniciativas que pueden ser identificadas dentro de un rubro de esfuerzos individuales por actor. Tanto las comunidades, como las propias empresas y, en algunos casos, instancias del Estado, han venido desarrollando nuevas y mayores capacidades, fortaleciendo o creando estructuras orgánicas y, en ocasiones, impulsando experiencias para enfrentar en mejores condiciones los conflictos.<sup>1</sup>

Si bien estos esfuerzos presentan resultados, todavía recogen básicamente una suerte de visión unilateral del conflicto, donde las acciones e iniciativas responden a estrategias de intervención por separado, sin apuntar necesariamente a objetivos comunes.

Es por ello importante destacar una suerte de segunda generación de iniciativas,<sup>2</sup> que aunque todavía se encuentran en fase inicial, representan un interesante camino a seguir. En los últimos dos años surgieron espacios de diálogo que convocan a diferentes grupos de interés relacionados con la minería. Es el caso de los espacios impulsados por algunas comisiones regionales del Consejo Nacional del Ambiente o la iniciativa del Grupo de Diálogo Minero<sup>3</sup> que busca constituirse como una experiencia práctica de capacitación y generación de confianza multiactores. Al lado de estos procesos que representan articulaciones a nivel nacional y regional, destaca también la conformación de instancias de concertación específicas en localidades mineras. Es el caso de las mesas de concertación de La Oroya, las de las zonas de influencia de la mina Antamina o la de Tintaya. La construcción de estos espacios, con características y procesos de maduración diferentes, representa el intento de generar nuevos mecanismos y experiencias para el abordaje y manejo de los conflictos.

Las experiencias en curso demuestran que estos espacios deben ser consecuencia de todo un proceso de maduración previo que genere condiciones para un escenario de diálogo. La apuesta por su construcción deberá darse cuando, por ejemplo, el actor comunitario se encuentre debidamente fortalecido, con nuevas y mayores capacidades, estrategias y objetivos claros; estableciéndose además relaciones equitativas con los otros participantes del proceso, en especial con las empresas.<sup>4</sup> Por lo tanto, es indispensable definir el momento adecuado para convocar estos espacios.

Además, estos procesos deben tener como norte la construcción de una visión estratégica de desarrollo, que sin dejar de atender demandas puntuales, apunten a la construcción de una agenda común de desarrollo, que busque superar la visión de corto plazo que por lo general ha caracterizado la relación entre empresas mineras y comunidades. Por lo tanto, el desafío en esta etapa es pasar de la visión unilateral por actor, a la construcción de una visión concertada de desarrollo.

Otro objetivo de estas experiencias es el de establecer una suerte de verdadero contrato social para la minería. Contrato social que ha estado ausente en todos estos años de conflictos y que el marco legal e institucional vigente en la minería peruana no ha podido generar.

Hoy en día, los diferentes grupos de interés del sector minero comienzan a aceptar que el riesgo de conflicto en sus zonas de influencia es un hecho de la realidad que debe ser enfrentado. Ya no se busca invisibilizarlo, negarlo e incluso evitarlo, sino administrarlo a través de estrategias adecuadas y asumiendo el enorme desafío de buscar encauzarlo en una perspectiva estratégica de desarrollo. Ese es el desafío que ocupará parte importante de la agenda minera en el Perú en los próximos años. ■

\* Investigador, responsable del Programa de Minería y Comunidades de la ONG CooperAcción.

1. *Experiencias organizativas en las comunidades y en las propias empresas, elaboración de códigos de ética, balances sociales, intercambios, etc.*
2. *Actualmente en curso.*
3. *Iniciativa que partió de organizaciones no gubernamentales en la que vienen participando diversos actores, entre los que podemos señalar a representantes del Estado, empresas mineras, alcaldes, organismos de cooperación internacional, entre otros.*
4. *Además porque se busca romper el esquema de la relación bilateral empresa-comunidad, incorporando otros actores, como pueden ser las entidades del estado, diferentes agentes económicos, organizaciones sociales diversas, instituciones académicas, profesionales, organismos no gubernamentales del país y el extranjero, etc.*



# La consulta previa como indicador de desarrollo sostenible

por Hernán Darío Correa\*

La consulta previa es un derecho reconocido formalmente, un instrumento de participación social y política de pueblos indígenas y grupos étnicos y, al mismo tiempo, un componente estratégico de políticas públicas de multiculturalidad y democracia en América Latina (Convenio 169 de la OIT). Qué tanto se han expresado estos aspectos en las experiencias nacionales, ha dependido de factores de fuerza social, de la voluntad política y la transparencia de las instituciones públicas encargadas o vinculadas al tema, de las necesidades y, en unos pocos casos, de la convicción sobre la importancia de la legitimidad ambiental y social de algunos megaproyectos y, por supuesto, del mismo Estado.

Esta triple dimensión política, jurídica y social hace de la consulta previa el gran indicador de los procesos democráticos, de la pertinencia y legitimidad de los planes y programas de desarrollo, y de la calidad social, ambiental y política de los proyectos económicos que se llevan a cabo en los países y regiones, hasta el punto de que debería hacer parte de los indicadores de desarrollo humano en nuestro continente, al menos en los países socio-culturalmente diversos. Dan sentido integral a este carácter, el contenido necesariamente público de sus procesos y la responsabilidad social que ella misma encarna, complementarios a los derechos y deberes que le están asociados; y la temática que le es propia, relacionada con la integridad étnica de los pueblos indígenas, las vulnerabilidades y oportunidades ambientales de una región determinada, los valores de diversidad biológica y cultural involucrados en un proyecto o programa, entre otros aspectos, todos asociados a las bases del ser social en nuestra América.

Por ello sus procesos de aplicación han de ser necesariamente creativos e incluir aspectos complejos como los siguientes:

Objetivos diversos pero precisos, entre los cuales se pueden enunciar: a) Informar sobre políticas, programas y proyectos, y concertar respecto de su pertinencia y viabilidad; b) Instruir al Estado sobre la forma cómo debe cumplir con sus deberes de protección a la diversidad y a la integridad étnica; c) Adecuar los proyectos pertinentes a las exigencias de la interculturalidad en cuanto a sus modalidades de intervención y articulación social y ambiental regional y local, y de compensación, indemnización y participación, etc.; y d) Garantizar la participación social y comunitaria en la creación y ejecución de un proyecto o programa y, en general, en la gestión ambiental y del desarrollo.

Para el logro de tales objetivos, toda consulta previa debe incluir componentes como: la identificación mutua y pública de actores y de sus competencias, adecuadas formas de representación que garanticen la legitimidad y responsabilidad de sus actos, y el respeto por los sistemas culturales respectivos; la comunicación fluida y efectiva entre los mismos y hacia la opinión pública; estudios e investigaciones sobre los asuntos involucrados; una información permanente, abierta e integral sobre todos los temas; procesos de reflexión permanente, autónoma y/o compartida, que aporten al proceso de la consulta como tal; y adecuadas formas de concertación y de participación en las actividades acordadas.

Como se desprende de lo anterior, la consulta previa es un proceso público que se desenvuelve naturalmente por etapas que conviene formalizar

entre las partes, tales como: a) Coordinación interinstitucional pública y planeación general de la consulta previa; b) Información sobre y al pueblo indígena respectivo, y sobre y al sujeto interesado en el proyecto en cuestión, respecto de los perfiles sociales, culturales, económicos y jurídicos de cada uno; c) Comunicación pública sobre las dos etapas anteriores, en doble vía y de modo intercultural; d) Apertura formal del proceso de consulta previa, la cual se realiza en reunión formal de las autoridades y representantes de las partes y del Estado (gobierno y organismos de control), y la producción de protocolos públicos sobre la pertinencia de la misma, los acuerdos de procedimientos y los actores que intervienen; e) Desarrollo de la consulta previa, con base en diversas actividades según el caso, tales como reuniones, talleres, visitas, construcción y socialización de información, investigaciones, evaluaciones, estudios, entre otras posibles; f) Fase de concertación sobre las propuestas esbozadas en las etapas anteriores, en la cual se formalizan las declaraciones sobre pertinencia o no, y viabilidad o inviabilidad del proyecto; y si es el caso sobre las adecuaciones, compensaciones, e indemnizaciones que sean necesarias, los apoyos a planes de vida y/o de desarrollo local, los compromisos y responsabilidades de las partes, etc.; g) Protocolización de los acuerdos anteriores y aplicación de instrumentos para desarrollarlos –actas, reglamentos, conceptos oficiales, reglamentaciones, compromisos, formas de regulación intercultural de los mismos, etc.; y h) Fase de seguimiento, ajustado

 sigue en p. 6

\* Consultor social y ambiental, Colombia.



# Conversaciones complejas

por Norma González\*

Los procesos de concertación y diálogo pueden ser vistos también como diferentes formas de comunicación tendientes a compartir la toma de decisiones en los asuntos de carácter público. En mi experiencia, son formas difíciles de interacción en virtud de los temas sustantivos que se abordan, cada vez más complejos y controvertidos. Ante ellos, los puntos de vista de técnicos, políticos o ciudadanos suelen ser muy diferentes. Lo cual no necesariamente acarrea conflicto. Por el contrario, bien enfocadas y tratadas, estas diferencias podrían atizar la búsqueda de mejores soluciones de largo plazo.

Otra dificultad, que suele ser frecuente causa de empantanamiento o de fracaso de estos procesos, estriba en las relaciones de poder. Las asimetrías de poder macro que todos conocemos plantean un enorme desafío. Sin embargo, cada vez más, los facilitadores de procesos, como otros educadores populares, se dan cuenta que estas relaciones pueden ser reforzadas, cuestionadas o transformadas también en los microespacios de consulta o concertación. Así como en la calle el poder del número pue-

de a veces imponerse al poder económico o militar, la capacidad de diálogo o de argumentación puede resquebrajar el poder de dominación de ciertas ideas o instituciones en estos microespacios.

Sin embargo, el más importante desafío para estos procesos desde una perspectiva comunicacional es el tratamiento apropiado de la dinámica emocional que toda interacción humana conlleva. Esta dinámica, exacerbada en situaciones de conflicto, tiende a ser descuidada en contextos todavía manejados principalmente por mentalidades masculinas, para las cuales el temor, la desconfianza, la compasión, la cólera, no tienen porqué ser sujeto de conversación pública.

Esta dinámica compleja de razón, emoción y poder, adopta diferentes formas en cada caso, en cada contexto. Aunque las personas involucradas se encuentren por primera vez, la historia y los prejuicios pueden haber estado preparando el escenario donde se pondrá en juego esta dinámica, dándole su coloración particular al evento. Los facilitadores de procesos saben que en estos casos, de poco sirve un cúmulo de conocimientos teóri-

cos si falla la capacidad de improvisar con discernimiento frente al imprevisible comportamiento de personas, grupos o colectividades. Sin embargo, como en el jazz, las mejores improvisaciones reposan sobre una larga práctica, sobre un estudio minucioso, sobre una preparación esmerada.

Los manuales no pueden cubrir toda la necesidad de conocimiento sobre estos temas, toda vez que se trata de desarrollar capacidades vivenciales tales como la habilidad para escuchar, para ponerse en el lugar de la otra parte, para desenredar conflictos, para crear. La mejor escuela fue, es y será la práctica. Mi sugerencia para mejorar estas capacidades de conversación, ya sea para recoger información sobre los intereses de los actores, ya sea para echar las bases de acuerdos sobre temas complejos o controvertidos; es que volvamos a la antigua práctica de conversar **con sentido**, atentos a la dinámica de la razón, las emociones y el poder. Compartir la toma de decisiones implica hacer frente a este doble desafío: favorecer la participación ciudadana y a la vez, reconocer toda su complejidad. Asumida en toda su magnitud y sutileza, esta dinámica podría convertirse en una formidable fuerza de transformación de la democracia. ■

\* Investigadora y facilitadora, especialista en comunicación y tratamiento de conflictos.

viene de p. 5

te y retroalimentación de compromisos a partir de resultados.

El proceso se sustenta en principios públicos como la legitimidad del proceso y de los actores; la amplitud y transparencia del proceso mismo en cuanto a la participación efectiva de todos los involucrados, y su acceso equitativo a la generación y recepción de información; la interculturalidad y el bilingüismo de las actividades previstas; la unidad e integridad temática y de los interlocutores; y la oportunidad de las actividades e informaciones.

Estos componentes son fundamentales y su ausencia o presencia irregu-

lar puede ayudar a explicar los avatares negativos que la consulta previa ha tenido en los últimos años, los cuales en Colombia al menos han estado signados por una tendencia a la involución en el uso y aplicación de este instrumento y evidencian las dificultades del avance de los pueblos indígenas dentro de la democracia, así como las crisis económicas, políticas y de desarrollo de los países. Su relegamiento a un segundo plano en las políticas de los gobiernos y, muchas veces, en las relaciones entre líderes y organizaciones indígenas y entidades públicas o privadas de orden nacional, regional o local; la ausencia de

políticas para su aplicación integral; o la improvisación, simulación o aplicación limitada de la misma, se constituyen en las formas concretas de desechar oportunidades para contribuir a diseñar y construir los caminos del desarrollo sostenible y de la globalización alternativa de regiones y territorios conformados por grupos poblacionales diversos culturalmente, que aún saben reproducirse socialmente en ecosistemas ricos, complejos y frágiles, pero estratégicos para la sostenibilidad de una región o de un país, tales como los páramos, las punas, los valles y vertientes interandinos, las sabanas y las selvas. ■



## Explorando las perspectivas indígenas sobre consultas y concertaciones

*El objetivo de este proyecto fue estudiar las perspectivas indígenas con relación a procesos adecuados de toma de decisiones sobre proyectos mineros en tierras ancestrales o en sus proximidades.*

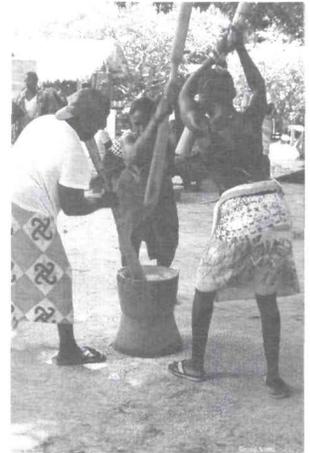
Localizado en Guyana y Colombia, a pesar de la diversidad de los pueblos y contextos involucrados, se verificaron coincidencias fundamentales:

- En primer lugar, los pueblos indígenas insisten en que no son una parte interesada más a la que debe consultarse, sino que son titulares de derechos cuya identidad, autonomía y supervivencia cultural está indisolublemente vinculada a su relación con la tierra.
- En segundo lugar, la toma de decisiones de forma imparcial, sin imponer la cultura, conceptos y procesos dominantes a los de los pueblos indígenas, sólo es posible aceptando de manera genuina las diferencias y elaborando y aplicando procesos interculturales.
- En tercer lugar, las condiciones previas mínimas claves para un diálogo eficaz comprenden el reconocimiento de los derechos territoriales, el consentimiento libre, previo e informado y, de ser éste afirmativo, la negociación de acuerdos y la creación de asociaciones.
- Por último, con el fin de restablecer el equilibrio entre las asimetrías de poder existentes, los participantes en el proyecto propusieron: 1) fortalecer las instituciones indígenas; 2) fortalecer el papel del gobierno con respecto a la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas, así como en el control de las consultas y negociaciones con las compañías mineras; y 3) que las empresas mineras respeten las perspectivas de los pueblos indígenas, incluido el derecho al consentimiento libre, previo e informado.

Las conclusiones del proyecto incluyen además temas de investigaciones adicionales, con participación de los pueblos indígenas, necesarias para plasmar dichos objetivos.

Este proyecto fue financiado por el Programa MINGA de Gestión de Recursos Naturales del IDRC y las instituciones ejecutoras fueron el North South Institute, Canadá, la Asociación de los Pueblos Amerindios (APA), Guyana, y la Universidad de Antioquia, Colombia. ■

Guyana –  
Gran Santi,  
proceso de  
separación del  
trigo de la  
espiga  
(Fuente:  
COICA)



### Documentación del proyecto

- Información general:  
[http://network.idrc.ca/ev\\_es.php?ID=3099\\_201&ID2=DO\\_TOPIC](http://network.idrc.ca/ev_es.php?ID=3099_201&ID2=DO_TOPIC)
- Amerindian Researcher Brings Grassroots Views on Mining to Fore Campbell, Colin IDRC Reports 2002-11-01.  
[http://network.idrc.ca/ev\\_es.php?ID=21164\\_201&ID2=DO\\_TOPIC](http://network.idrc.ca/ev_es.php?ID=21164_201&ID2=DO_TOPIC)
- A través de ojos indígenas: Hacia procesos adecuados de toma de decisiones sobre actividades mineras en tierras ancestrales o en sus proximidades. Weitzner, V. The North South Institute 2002-09. Informe final de síntesis.  
Fase I: <http://network.idrc.ca/uploads/user-S/10576841370synspfinal.pdf>
- Políticas innovadoras sobre los Pueblos Indígenas y la minería: lecciones claves para la Cumbre Mundial y para el futuro. Weitzner, V. The North South Institute 2002-08.  
[http://network.idrc.ca/uploads/user-S/10335585770weitzner\\_mining\\_eng.pdf](http://network.idrc.ca/uploads/user-S/10335585770weitzner_mining_eng.pdf)
- Posibilidades y perspectivas de los pueblos indígenas en relación con las consultas y concertaciones en el sector minero en América Latina y el Caribe. Gladys Jimeno Santoyo The North South Institute 2002. Documento Final:  
[http://network.idrc.ca/ev\\_es.php?ID=10545\\_201&ID2=DO\\_TOPIC](http://network.idrc.ca/ev_es.php?ID=10545_201&ID2=DO_TOPIC)
- Meaningful consultation and participation in the mining sector? A review of the consultation and participation of indigenous peoples within the international mining sector. Whiteman, G. and Mamen, K. The North South Institute 2002.  
[http://network.idrc.ca/ev\\_es.php?ID=10546\\_201&ID2=DO\\_TOPIC](http://network.idrc.ca/ev_es.php?ID=10546_201&ID2=DO_TOPIC)
- Mining and Amerindians in Guyana. Colchester, M., La Rose, J., James, K. The North South Institute 2002. [http://network.idrc.ca/ev\\_es.php?ID=10547\\_201&ID2=DO\\_TOPIC](http://network.idrc.ca/ev_es.php?ID=10547_201&ID2=DO_TOPIC)
- Exploring Indigenous Perspectives on Consultation and Engagement within the Mining Sector of Latin America and the Caribbean (LAC). A Research Proposal submitted to IDRC's MPRI. [http://network.idrc.ca/ev\\_es.php?ID=4135\\_201&ID2=DO\\_TOPIC](http://network.idrc.ca/ev_es.php?ID=4135_201&ID2=DO_TOPIC)

## Procesos para la cogestión de impactos mineros en Perú

*El objetivo central de este proyecto fue generar condiciones para viabilizar procesos de concertación entre los diferentes actores de la minería en Perú para el logro de una gestión ambiental orientada al desarrollo sostenible.*

El estudio incluyó el análisis de distintas experiencias de diálogo en La Oroya, Yanacocha, Huarmey, San Marcos, Tintaya y, de manera más específica, el caso del Lago Chinchaycocha en la Sierra Central, definida como zona de intervención del proyecto.

Un balance de los conflictos estudiados en los primeros cuatro casos referidos señala que la asimetría de poder y la debilidad de las organizaciones locales han impedido el establecimiento de verdaderos espacios de concertación. Aquí ha primado la es-



trategia de confrontación y resistencia desde las poblaciones afectadas y el planteamiento de espacios de diálogo propuestos o aceptados por las empresas o el Estado, cuya duración y viabilidad ha estado limitada por la desconfianza ante el grado de influencia de los actores en estos espacios.

Los casos de Tintaya y el Lago Chinchaycocha se muestran como los de mayor avance en los procesos de concertación. Más allá de los obstáculos que pueden observarse en cada uno, en ambos se ha dado un importante avance en el diagnóstico conjunto de los problemas y en la determinación de las estrategias para abordarlos.

El estudio y sistematización de estas experiencias han permitido concluir que el rechazo de las poblaciones locales a la imposición de decisiones desde el gobierno central refleja la necesidad de un mecanismo institucional para la realización de las consultas libres, previas e informadas, respetando las opciones de desarrollo de las comunidades.

Este contexto revela los límites de la participación del Estado como un actor que no permite que se superen las asimetrías de los conflictos y cuestiona las políticas empresariales de costo-beneficio basadas en estrategias esencialmente de control.

Es así que las condiciones actuales muestran mayores posibilidades de viabilizar procesos multiactores para canalizar los conflictos por la vía institucional, superando las experiencias temporales realizadas por algunos gobiernos locales y el gobierno nacional.

Esto requiere fortalecer la institucionalidad de los actores para un mayor empoderamiento de los mismos y el cambio hacia un rol del Estado más incluyente, transparente y equitativo, así como mecanismos legales que garanticen la seguridad jurídica de los acuerdos y respeten la cultura y la dinámica de los actores para hacerlos viables y duraderos.

Finalmente, se hace imprescindible difundir y profundizar el uso del enfoque y la metodología de transformación de conflictos, en especial en sociedades como las latinoamericanas, con enormes desigualdades y una violencia de carácter estructural.

Financiado por IIPM/IDRC, el proyecto fue ejecutado en Perú por Cooperación Acción Solidaria para el De-

sarrollo, el Grupo de Investigaciones Económicas ECO y el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). ■

## Documentación del proyecto

- Procesos de concertación en zonas mineras en el Perú. Resolviendo conflictos entre el estado, las empresas mineras, las comunidades campesinas, y los organismos de la sociedad civil. Por Aste, J., De Echave, J. y Glave, M. Publicado por GRADE, CooperAcción y ECO. Lima 2004, 48 págs.  
<http://www.iipm-mpri.org/biblioteca/index.cfm?action=ficha&lang=esp&cod=204>
- Informe final:  
<http://www.iipm-mpri.org/biblioteca/index.cfm?action=ficha&lang=esp&cod=168>
- Aplicando las lecciones aprendidas de los procesos multiactores canadienses a la situación actual en Perú, por Ginger Gibson;  
<http://www.iipm-mpri.org/biblioteca/index.cfm?action=ficha&lang=esp&cod=182>
- Mejoramiento del proceso de concertación en el Lago Chinchaycocha, por Norma González: <http://www.iipm-mpri.org/biblioteca/index.cfm?action=ficha&lang=esp&cod=183>
- Memorias de los talleres locales y seminarios internacionales realizados, además de las presentaciones ofrecidas en el seminario internacional sobre procesos de concertación y desarrollo local en zonas mineras (Lima, Noviembre 2003). El listado completo se encuentra en:  
<http://www.iipm-mpri.org/proyectos/index.cfm?action=proyecto&cod=6&lang=esp>

## Negociación y toma de decisiones para comunidades mineras

*El proyecto se propuso promover y facilitar la consulta de todas las partes y la participación democrática de la comunidad en los procesos multisectoriales de toma de decisión en áreas mineras a través de la mejora de las habilidades negociadoras de las comunidades.*



Bolivia – Mujeres informándose (Autora: Cristina Echavarría. Fuente IIPM/IDRC)

“Cualquier acción debe pasar necesariamente por el fortalecimiento de las organizaciones locales, de manera que en un futuro próximo éstas puedan constituirse en espacios públicos de acción colectiva y democrática”, concluye el informe de la investigación realizada.

Del estudio realizado en el marco del proyecto en los distritos mineros de Capasirca y Atocha, en Bolivia, surgieron los siguientes elementos:

- Escasa experiencia de negociación de las comunidades. Las organizaciones sociales y la comu-

nidad en su conjunto no han desarrollado plenamente su capacidad negociadora con el gobierno o con empresas privadas, debido a que predomina la improvisación.

- Falta de información. Generalmente, la comunidad y/o la organización sindical ingresan en una negociación sin suficiente información sobre el problema en cuestión.

➡ sigue en p. 9



## Tambogrande: cuando la población es contraria al proyecto

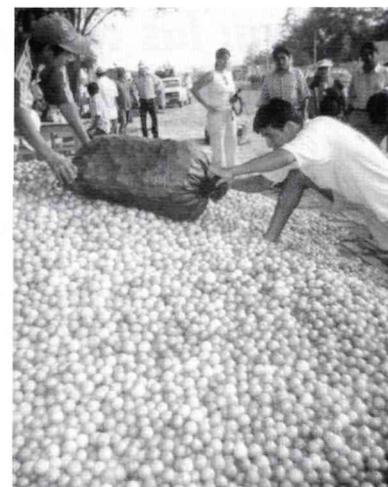
*El caso de Tambogrande, en Perú, adquirió relevancia nacional e internacional resaltando la importancia de contar con la población desde las primeras fases del proyecto minero, mostró las limitaciones de la legislación vigente en materia de participación, cuestionó la marginación de las municipalidades en la toma de decisiones y puso en cuestión el sistema de acceso y gestión ambiental de los recursos por la actividad minera.*

La empresa Manhattan inició en 2000 la exploración en una concesión minera de 10.000 ha. en el pueblo de Tambogrande y el Valle de San Lorenzo, en la zona norte del país. Un sistema de irrigación construido en 1953, había permitido convertir 57.373 hectáreas de terrenos eriazos con bosque seco en una zona agrícola en manos de 7.988 pequeños colonos organizados en asociaciones de productores y en dos comunidades campesinas.

El proyecto comprendía tres grandes tajos abiertos, el reasentamiento de 8.000 personas, la extracción de 20.000 TM diarias de mineral, el consumo de 400 litros por segundo de agua y la desviación del río Piura.<sup>1</sup> Y se sumaban riesgos de contaminación de las aguas y de aumen-

to de desastres ambientales con el fenómeno del Niño –particularmente graves en un ecosistema muy frágil–, con la consiguiente pérdida de puestos de trabajo por efecto de la contaminación minera en uno de los valles agrícolas más ricos y productivos del país.

Desde la percepción de la población, los riesgos señalados eran muy altos frente a los posibles beneficios de la actividad minera, que generaría unos 350 puestos de trabajo e ingresos en impuestos locales por unos 3,7 millones de dólares anuales, si se comparan con un valle que produce 42 millones de dólares anuales de ingreso, que emplea 15.000 productores y cuyo valor económico ambiental alcanza los 1.878 millones de dólares.



Tambogrande – Producción de limones (Fuente: CONACAMI)

Todo esto motivó la movilización de la población, pautada por presiones políticas y choques violentos, como ocurre en muchos casos en la región. Pero la Municipalidad y el Frente de Defensa, viendo que el proyecto no se alteraba, decidieron recurrir a una consulta pública, prevista en la ley peruana. En junio de 2002, con una comparecencia de

➡ sigue en p. 10

1. El proyecto consideraba una vida de unos 10 años, para la explotación de oro, plata, cobre y zinc.

➡ viene de p. 8

- Persistencia en el comportamiento sindical de antiguas pautas que acentúan el carácter de confrontación en las relaciones entre las organizaciones, el gobierno o la empresa privada.
- La necesidad de procesar las experiencias de conflicto y negociación pasadas con el fin de plantear nuevas propuestas y pautas que guíen las acciones en el futuro.
- Por último, la inexistencia de una adecuada preparación del proceso de negociación, lo cual ha contribuido al fracaso de las negociaciones y la frustración consiguiente. Tratándose de relaciones asimétricas, las consecuencias de la improvisa-

ción y las decisiones circunstanciales afectan mucho más a la parte con menor poder económico, político y social.

Este proyecto fue financiado por el IDRC y ejecutado por la ONG

CoDesarrollo (CoDev), de Canadá, el Centro de Promoción Minera (CEPROMIN), de Bolivia, y el Movimiento de Mujeres Trabajadoras y Desempleadas “María Elena Cuadra”, de Nicaragua. ■

### Documentación del proyecto

- Información general: [network.idrc.ca/ev\\_es.php?ID=3110\\_201&ID2=DO\\_TOPIC](http://network.idrc.ca/ev_es.php?ID=3110_201&ID2=DO_TOPIC)
- Experiencias comunitarias de negociación en comunidades mineras de Bolivia. Los casos de Atocha y Capasirca. Por Natalia Camacho Valderrama. Ed. Centro de Promoción Minera (CEPROMIN), La Paz, 2002. Sitio Web: <http://www.cepromin.org.bo/conflictos.htm>
- Contacto: [manejoconf@cepromin.org.bo](mailto:manejoconf@cepromin.org.bo) 75 págs.
- Comunidades mineras construyendo su desarrollo. Guía para facilitar un proceso transformador. Ed. CoDev. 148 págs.



## Tintaya: las condiciones para el diálogo

*Experiencia promovida y apoyada por ONG, que han acompañado al actor local débil en la implementación de una estrategia de negociación con la empresa para abordar los problemas materia de conflicto, buscando fortalecer las capacidades de la comunidad en el manejo de los mismos y concertar acuerdos viables y con seguridad jurídica para las partes.*



*Interviniendo en la Mesa de Tintaya  
(Autor: Diego Nebel. Fuente: Oxfam)*

La empresa minera Tintaya,<sup>1</sup> de propiedad del Estado peruano, inició sus operaciones en abril de 1985. En los 90 fue privatizada, pasando por la propiedad de la norteamericana Magma Copper Company y la empresa australiana BHP, que luego se fusionó con la británica Billiton.

Sus operaciones en Espinar implicaron, en algunos casos, la expropiación directa de tierras de comunidades campesinas por el Estado peruano y ventas en las que las comunidades actuaron bajo presión sin contar con una asesoría adecuada. Desde 1996, las comunidades comenzaron a plantear demandas sobre la validez de las transacciones realizadas y a objetar los impactos ambientales ge-

nerados por las operaciones de la mina. Esta situación concitó la atención de la Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI) y las propias organizaciones de la localidad, que con la asesoría de ONG, como OXFAM América, Canadian Environmental Law Association (CELA) y el Consejo Ambiental de Minería de la Columbia Británica (EMCBC), apoyaron a las comunidades afectadas.

Luego de una serie de estudios, en febrero de 2002, por acuerdo de todas las partes, se inició un proceso de diálogo para buscar resolver los conflictos identificados. La formación de esta mesa de diálogo aporta una experiencia poco conocida y explotada por las

comunidades: un proceso que parte de la necesidad de fortalecer la organización comunitaria, la búsqueda de aliados, la elaboración de un informe técnicamente sustentado que muestra la real magnitud de los conflictos y la identificación de espacios en el escenario internacional que puedan ejercer presión sobre las empresas mineras, entre otros aspectos.

Se destaca en esta experiencia que los diferentes actores se han organizado para encarar el desafío de la Mesa. Han identificado por consenso los temas prioritarios, que son tratados en comisiones sobre tierras, medio ambiente, derechos humanos y desarrollo sostenible. Estas comisiones han generado resultados concretos: (1) En tierras, se han identificado y adquirido varios predios para reubicar a algunas familias de la comunidad de Tintaya Marquiri. Además, se ha avanzado en la propuesta "reubicación con desarrollo", cuyo significado es que la entrega de tierras estará acompañada de la implementación de planes de desarrollo por comunidad. (2) En el medio ambiente, se ha realizado un seguimiento conjunto para llegar a un diagnóstico de línea de base. (3) Se inició un plan de acción ante situaciones de riesgo ambiental eventual y se entrega agua potable a las comunidades. (4) Finalmente, se cuenta con un informe sobre violaciones de derechos humanos, elaborado por el Instituto de Defensa Legal (IDL). ■

1. Tintaya produce concentrado y cátodos de cobre. Se ubica en la provincia Espinar, a unos 260 kilómetros de Cuzco y Arequipa, a 4100 metros sobre el nivel del mar.

viene de p. 9

73% de los electores del distrito, el NO al proyecto tuvo 93% de los votos, contra 1.28% por el SI.

A pesar del rechazo, Manhattan invirtió en una campaña de publicidad y el gobierno fijó para noviembre de 2003 las audiencias públicas en Tambogrande, Piura y Lima, para evaluar el estudio de impacto ambiental presentado por la empresa. Los pobladores de Tambogrande se movilizaron contra lo que veían como un pretexto para avalar el proyecto y, finalmente, las audiencias públicas no se llegaron a realizar.

El 10 de diciembre de 2003, Centromín Perú comunicó a Manhattan la cancelación del contrato por incumplimiento de los requisitos para el desarrollo del proyecto. ■

### Nuevos conflictos

En la zona de las Lagunas de Huarinas, al norte de Perú, se intenta explotar oro y cobre. Los campesinos se oponen porque les contaminan sus ríos y su ganadería. Las zonas andinas de Piura y Cajamarca se han unido en la resistencia. En Tamborapa Pueblo, la empresa IMP Perú SAC colocó un cartel donde decía que agro y minería caminan juntos para el desarrollo, pero los comuneros lo derribaron unas horas después. El hecho tuvo lugar en abril pasado, luego del primer encuentro de alcaldes rurales que se oponen a la actividad minera, al que asistieron alcaldes de la provincia y distritos de San Ignacio, Jaen, Huancabamba y Ayabaca.

(Fuente: CONACAMI)



## Libros

### ■ **Conflicto y Colaboración en el Manejo de Recursos Naturales en América Latina**

Rolain Borel y Daniel Buckles, compiladores.  
Publicación de la Universidad para la Paz, 2002.  
Disponible en: <http://idrinfo.idrc.ca/archive/corpdocs/117881/cyc.pdf>

### ■ **Cultivar la paz: Conflicto y colaboración en el manejo de los recursos naturales**

Daniel Buckles, editor.  
Publicación del CIID/IDRC, 2000.  
Disponible en: [http://network.idrc.ca/ev\\_es.php?URL\\_ID=27961&URL\\_DO=DO\\_TOPIC](http://network.idrc.ca/ev_es.php?URL_ID=27961&URL_DO=DO_TOPIC)

## Artículos y documentos

### ■ **Mejorando la Participación Ciudadana en el Proceso de EIA en Minería.**

Proyecto financiado por Minga/IDRC e IIPM/IDRC.  
Informe final: <http://www.iipm-mpri.org/biblioteca/index.cfm?action=ficha&lang=esp&cod=127>

### ■ **Building partnerships: key elements of capacity building. An exploration of experiences with mining communities in LA.**

Artículo de Ginger Gibson.  
Publicación de Codev Canada.  
Disponible en:  
[http://www.iied.org/mmsd/mmsd\\_pdfs/033\\_gibson.pdf](http://www.iied.org/mmsd/mmsd_pdfs/033_gibson.pdf)

### ■ **Interculturalidad y Tratamiento de Conflictos Socioambientales en la Era Neoliberal: Una introducción a experiencias en el Bosque Amazónico**

Artículo de Pablo Ortiz-T. sobre conflictos socioambientales en contextos multiculturales, aunque no necesariamente mineros.  
Disponible en:  
[http://www.upsq.edu.ec/info/congresoan/ec\\_ortiz.html](http://www.upsq.edu.ec/info/congresoan/ec_ortiz.html)

## Sitios Web

### ■ **Conflicto y Cooperación en la gestión de recursos naturales (GRN)**

CyC es un programa de investigación sobre los procesos de conflicto y colaboración en el manejo de recursos naturales en América Latina y el Caribe. Consiste en un concurso para becas de investigación, cuenta con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID/IDRC/CRDI), dentro de la iniciativa MINGA y está administrado por la Universidad para la Paz (<http://www.upeace.org/cyc/>).

### ■ **CooperAcción, Programa de Minería y Comunidades**

Esta ONG trabaja directamente en varias zonas mineras en Perú, acompañando a las comunidades en la construcción de procesos concertados y participativos que aseguren un equilibrio ambiental, económico y social.  
[www.cooperaccion.org.pe](http://www.cooperaccion.org.pe)

### ■ **Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales**

Asesora a comunidades en conflicto para potenciar sus capacidades de gestión. Realiza un seguimiento y desarrolla instrumentos de gestión de conflictos ambientales; investiga y difunde aspectos relacionados con la protección ambiental y los derechos ciudadanos; y promueve la transferencia metodológica en la gestión de conflictos.  
<http://www.olca.cl/oca/index.htm>

***"... el proceso de descentralización de la gestión pública, unido al fortalecimiento institucional de los actores comunitarios en ámbitos locales y regionales, ofrece desafíos, pero también importantes oportunidades para la gestión de estos conflictos, a través del diálogo y la búsqueda de concertaciones alrededor de la gestión local y regional de recursos naturales."***

***Patricia González y  
Cristina Echavarría, IIPM / IDRC***



**Centro Internacional de Investigaciones  
para el Desarrollo (IDRC, Canadá)**



**MPRI/IIPM**

**Iniciativa de Investigación sobre  
Políticas Mineras (IIPM/IDRC)**

**Canada **

9974-7687-7-2



9 789974 768772