



La participación ciudadana en la minería peruana: Concepciones, mecanismos y casos

Setiembre 2009

**La participación ciudadana en la minería peruana:
Concepciones, mecanismos y casos**

Setiembre 2009



Los autores

Gerardo Castillo es antropólogo con Maestría en Desarrollo por la Universidad de Bath y candidato a doctor en Geografía por la Universidad de Oklahoma. Se desempeña como consultor independiente en el sector extractivo.

Lucía Ávila es socióloga con estudios de Maestría en Desarrollo Ambiental por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Se desempeña como Jefe de Proyectos de Social Capital Group SAC.

Agradecimientos

Esta investigación fue realizada a pedido de OXFAM Internacional y los autores quieren agradecer a Javier Aroca (Coordinador Regional del Programa Industrias Extractivas) y Rocío Ávila (Oficial de Programa Industrias Extractivas y responsable del proyecto de investigación), por su apoyo institucional a lo largo de todo el proceso de investigación. Asimismo, los autores les están agradecidos a Cinthia Carhuaz y Hernando Dávalos por su invaluable apoyo como Asistentes de Investigación. También se agradece a todas las personas y organizaciones que colaboraron y ayudaron en este estudio, con sus aportes de tiempo, documentos e ideas.

ÍNDICE

SECCIÓN	PÁGINA
INTRODUCCIÓN	07
ABREVIATURAS	09
1 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	13
2 MARCO NORMATIVO DEL SECTOR MINERO EN EL PERÚ	15
2.1 REGULACIÓN INTERNACIONAL	15
2.2 POLÍTICAS Y PRINCIPIOS CORPORATIVOS	17
2.3 REGULACIÓN NACIONAL	18
3 RETOS DEL CONTEXTO LOCAL Y REGIONAL	21
4 DOS CASOS PARADIGMÁTICOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA MINERÍA PERUANA: TAMBOGRANDE Y MICHQUILLAY	23
4.1 TAMBOGRANDE	23
4.2 MICHQUILLAY	27
5 PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCESOS MINEROS	31
5.1 CONCEPCIONES SOBRE PARTICIPACIÓN	32
5.1.1 Entrega y recepción de información	32
5.1.2 Consulta para la toma de decisiones	33
5.1.3 Consenso social	34
5.1.4 Consentimiento	36
5.2 DIMENSIONES DE LAS CONCEPCIONES DE PARTICIPACIÓN	38
5.2.1 Esfera privada	39
5.2.2 Esfera pública	39
6 LINEAMIENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO MINERO	43
6.1.1 Lineamientos para la aplicación de la consulta vecinal	49
7 RECOMENDACIONES	51
7.1 ESTADO	51
7.2 EMPRESA	52
7.3 SOCIEDAD CIVIL	52
7.4 ORGANIZACIONES DE BASE	53

8 REFLEXIONES FINALES	55
9 BIBLIOGRAFÍA	59
10 ANEXOS	63
10.1 PRINCIPALES ESTANDARES INTERNACIONALES	63
10.2 POLÍTICAS Y PRINCIPIOS CORPORATIVOS	66
10.3 MARCO LEGAL PERUANO	69
10.4 HERRAMIENTAS	74
10.4.1 Guía de entrevista	74
10.4.2 Encuesta abierta	77
10.5 PERSONAS CONSULTADAS	80
NOTAS	83

INTRODUCCIÓN

América Latina es la región con mayores niveles de crecimiento en la actividad minera a nivel global. Así, en los últimos años ha concentrado buena parte de los gastos en exploración minera en el Mundo. La cual está orientada a productos dinámicos, tales como el oro, hierro, acero, zinc y cobre. Su producción se dirige hacia el mercado de los EE.UU. pero también hacia economías emergentes como China y la India.

Los buenos indicadores de la industria minera en la región son tanto el fruto de una bonanza de los precios de los principales metales y minerales, como de políticas estatales que favorecen la inversión. Ciertamente, desde la década de los 90 las legislaciones de varios países latinoamericanos han avanzado en su objetivo de ofrecer un ambiente de seguridad a los capitales de inversión en el sector. Por ello, desde los sectores más liberales, no sin temor, se observó el surgimiento de gobiernos con políticas proteccionistas, como en el caso de Ecuador, Bolivia, Venezuela y, en menor medida, Argentina.

Sin embargo, los estados no han logrado avances significativos en el establecimiento de marcos regulatorios que generen las condiciones sociales, ambientales y económicas para que las industrias extractivas sean parte de un desarrollo sostenible de las sociedades de la región.

De esta manera, no sorprende que el desarrollo explosivo de la actividad minera en América Latina esté acompañado por una fuerte reacción y oposición de las poblaciones vecinas a los proyectos.

Esta oposición es especialmente notoria entre comunidades campesinas de la región andina, grupos que exhiben altos niveles de pobreza y vulnerabilidad y para los cuales es crucial la relación con los recursos naturales dentro de sus territorios. Así, para el caso peruano se calcula que 250 comunidades campesinas se encuentran directamente afectadas, y si consideramos las actividades de exploración, el número se eleva a 3,200 (sobre un total de 5,260 comunidades que existen en el país) (CEPES 2001). Hacia finales de la década de 1990, se estimó que la superficie de más de un millón de hectáreas dentro de territorio comunal había sido denunciada para la actividad minera (Burneo de la Rocha e Ilizarbe Pizarro, 1999: nota a pie de página 1).

Esta situación ha conducido a un fuerte incremento de los conflictos sociales y a la polarización de los diferentes actores involucrados: Estado, empresas mineras, comunidades locales y organizaciones de la sociedad civil. Tal es así que en el Perú, la Defensoría del Pueblo, en su informe de junio del 2008 identificó 65 conflictos de origen socioambiental de un total de 132 en el país, en los posteriores informes de la Defensoría, los conflictos han ido en aumento.

Una de las características centrales en buena parte de estos conflictos, es la inexistencia de canales formales de comunicación a través de los cuales la población local pueda expresar sus puntos de vista y pueda influir en la toma de decisiones con respecto a los proyectos mineros propuestos. En este contexto, las poblaciones locales en alianza con organismos de la sociedad civil y los gobiernos locales vienen creando y ensayando mecanismos para manifestar sus opiniones y decisiones sobre la actividad minera y, de esta manera, alcanzar entendimiento pacífico sobre el tipo de desarrollo local y regional que esperan lograr.

Uno de estos mecanismos son las consultas vecinales o consultas populares, en las cuales la población expresa su opinión al desarrollo de proyectos mineros a través del voto directo. Uno de los casos emblemáticos de este proceso es el de Tambogrande (Perú, junio 2002). Menos difundidos pero igualmente significativos en el contexto latinoamericano son los de Esquel (Argentina, marzo 2003) y Sipacapa (Guatemala, junio 2005).

Sin embargo, además de la consulta vecinal existen otros mecanismos de **participación ciudadana**, varios de los cuales son diseñados, regulados y promovidos tanto por el Estado como por las empresas mineras en su búsqueda por obtener la licencia social necesaria para el desarrollo de los proyectos mineros.

De esta manera la participación ciudadana –aunque pueda constituir un concepto discursivamente aceptado por diferentes actores- es entendida, reglamentada y evaluada de manera diferente por estos actores. Así, lo que se espera tanto por participación como por desarrollo social son prácticas definidas de manera particular por la población local, el Estado, las organizaciones ambientalistas o las empresas mineras (Castillo 2006). Por lo tanto, urge no solo comprender estas particulares definiciones y formas de ejercer la participación ciudadana, sino también los roles y las responsabilidades que le corresponderían a cada actor para asegurar dicha participación.

El derecho a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado (CPLI) ha sido desarrollado para proteger a poblaciones indígenas y ha sido aceptado por numerosos estados, entre ellos el Perú¹. Las concepciones y los mecanismos de participación que se exploran en este estudio no se circunscriben a las poblaciones definidas o autodefinidas como indígenas. Antes que a una dimensión referida a la etnicidad, el documento refleja una reflexión sobre el derecho a participar como una dimensión inherente a la ciudadanía, entendida ella en su más amplia acepción del conjunto de ciudadanos de una nación.

Como parte de un enfoque institucional basado en derechos para el trabajo sobre la pobreza, el sufrimiento y la injusticia, Oxfam Internacional ha solicitado una sistematización de los procesos de participación ciudadana en la actividad minera en Perú, con especial énfasis en la consulta vecinal. Esta sistematización debe contribuir al debate nacional e internacional sobre un desarrollo minero sostenible y la inclusión democrática de las poblaciones locales en este desarrollo.

El presente estudio recoge este enfoque y se traza como objetivo generar insumos, propuestas y sugerencias que promuevan un debate sobre los derechos y los mecanismos que las poblaciones tienen para expresar su opinión sobre el desarrollo de proyectos mineros en sus localidades.

De esta forma, el documento describe y analiza los diferentes mecanismos de participación ciudadana a la luz de los principales estándares internacionales, de la revisión de casos emblemáticos en el Perú y, muy especialmente, la visión de los grupos de interés involucrados. Ciertamente, los hallazgos descritos son fruto de la sistematización de más de cinco decenas de encuestas y entrevistas sostenidas con los principales actores del sector minero en el país², así como de la revisión de bibliografía y normas legales relevantes.

La sistematización se ha guiado por cinco preguntas centrales al estudio: i) ¿cuál es el marco normativo internacional y nacional en el que se practica la participación ciudadana en proyectos mineros?, ii) ¿cuáles son los retos del contexto local y regional que enfrenta dicha participación?, iii) ¿qué entiende cada actor por participación ciudadana en el proceso minero?, iv) ¿cómo se puede ejercer esta participación?, y dentro de estos mecanismos, ¿cuán viable se considera el mecanismo de la consulta vecinal?, y v) ¿en qué aspectos debería mejorar cada actor para alcanzar mejores niveles de participación?

De acuerdo con estas interrogantes, la sección primera presenta el surgimiento de la preocupación por la participación ciudadana. El acápite segundo resume los principales hitos de la legislación internacional y nacional y los principios corporativos que norman dicha participación en el sector minero. La tercera sección señala las dificultades del contexto regional y local que deben de enfrentar los procesos participativos, y que suponen un reto para la aplicación de sus diversos mecanismos. El capítulo cuarto expone los casos de Tambogrande y Michiquillay como ejemplos de formas de

participación ciudadana en la historia minera peruana reciente. La quinta sección, da cuenta de las diferentes concepciones de participación ciudadana que los actores involucrados manejan. Para ello se examina tanto la extensión (¿quiénes y qué momentos?) como la intensidad (¿con cuánto poder?) de la participación detrás de dichas concepciones. El capítulo sexto recoge los principales mecanismos de participación ciudadana identificados y los integra en una propuesta sistémica de participación que busca articular los diferentes niveles de gobernanza (local-regional-nacional-internacional). El apartado séptimo expone las recomendaciones que procuran mejorar los procesos de participación ciudadana desde el rol específico de cada actor: Estado, empresas, sociedad civil y organizaciones de base. Como en las demás

secciones, estas recomendaciones surgen de los propios actores convocados en la presente sistematización. Finalmente, la sección octava delinea algunas reflexiones finales y avanza en temas futuros de estudio y acción.

Este documento recoge las sugerencias y los comentarios realizados por varios de los actores que participaron en una reunión de discusión de resultados³. Las opiniones aquí vertidas, son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente coinciden con la posición de Oxfam Internacional..

ABREVIATURAS

AA: Anglo American

AID: Área de influencia directa

AII: Área de influencia indirecta

BM: Banco Mundial

CPLI: Consentimiento previo, libre e informado

DREM: Dirección Regional de Energía y Minas

EIA: Estudio de Impacto Ambiental

EITI: Iniciativa de Transparencia en Industrias Extractivas (por sus siglas en inglés)

IFC: Corporación Financiera Internacional (por sus siglas en inglés)

MINEM: Ministerio de Energía y Minas

MMC: Manhattan Minerals Corporation

OGGS: Oficina General de gestión Social

OIT: Organización Internacional del Trabajo

ONG: Organismo No-gubernamental de Desarrollo

ONPE: Oficina Nacional de Procesos Electorales

OSINERGMIN: Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minas

PAMA: Programa de Adecuación y Manejo del Medio Ambiente

PRC: Plan de Relaciones Comunitarias

RSE: Responsabilidad Social Empresarial

1. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La emergencia del concepto y la práctica de participación ciudadana en la arena política y sociológica de América Latina se inicia en la década de 1980, con la transición democrática en varios regímenes en la región. Ella alude a la capacidad de los diversos actores sociales de incidir en la agenda pública y en el debate político⁴.

Asimismo, dentro de la tradición del derecho, la participación ciudadana es entendida como un fin en sí mismo y, por ello, como un derecho básico de todo ser humano. Como tal, ha sido reconocida en las constituciones políticas de diversos países de la región, incluyendo la actual constitución del Perú.

A continuación se describe brevemente el contexto en el cual surge el debate sobre la participación ciudadana.

Cambios de paradigma político: del Estado a la Sociedad Civil

Varios autores (Jelin 1996; Reis 1996) han delineado los dramáticos cambios que la economía y los regímenes políticos latinoamericanos han experimentado en las últimas décadas. Estos cambios han significado la reducción del papel del Estado en la economía, la privatización de infraestructura y servicios nacionales, la liberalización de los mercados internos y el recorte de los presupuestos públicos con el acuerdo del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo⁵. Sin embargo, y tal vez más importante en el largo plazo, estos cambios también han incluido una reconfiguración política en la relación Estado-sociedad⁶.

En una suerte de confluencia, los discursos y las prácticas tanto del Neo-liberalismo como de la Nueva Izquierda, han abandonado su énfasis en el Estado como un actor omnipresente en la arena política. La agenda Neo-liberal, de un lado, con su acento en *transparencia y escrutinio, eficiencia en la provisión de servicios, construcción de capacidades, responsabilidad social y buen gobierno*, considera a la sociedad civil organizada y a las corporaciones privadas como actores privilegiados en la carrera por el desarrollo económico y la consolidación de la democracia liberal. Todo ello a expensas del Estado⁷.

El giro de la Nueva Izquierda, de otro lado, ha incorporado a la democracia participativa como su piedra angular en la reconfiguración política de los 90. Así, Evelina Dagnino ha indicado que en el discurso izquierdista latinoamericano la centralidad del Estado ha sido reemplazada por la idea de democracia. Después de la derrota de la estrategia armada, la arena de lucha política ha dejado de ser la captura del Estado. Democracia se ha convertido en el concepto unificador de lucha contra estados autoritarios en todos los frentes: desde las libertades políticas y humanas hasta mejores condiciones económicas, pasando por derechos de la mujer e identidades lingüísticas y étnicas. Como Dagnino correctamente señala, la manera de hacer y pensar política en América Latina se ha desplazado “del reino de la ideología y el Estado al apogeo de la hegemonía y la sociedad civil” (35)⁸.

Los académicos latinoamericanos, tratando de entender el panorama cambiante de los años 80, viraron de una visión estatista de la política⁹ hacia un énfasis en una sociedad civil autónoma. Esta reconceptualización fue el resultado de cambios mayores en la teoría social pero también del específico contexto latinoamericano, convulsionado por movimientos sociales crecientes. Así, nuevos personajes y movimientos, imposible de encapsular en la rígida correspondencia de intereses de clase, pusieron en agenda el recientemente redescubierto concepto de sociedad civil. En América Latina la sociedad civil fue menos una reflexión sobre hegemonía que el imperativo práctico para enfrentar el debacle del contrato social moderno: el Estado no fue solo incapaz de producir un mínimo de bienestar si no que también le faltó legitimidad en el uso de la violencia. La resistencia en contra de estados autoritarios tomó forma a través de la organización de la sociedad civil. Esta original característica fomentó una visión que radicalmente opuso Estado y sociedad civil. Además, desde este punto fue corto el paso a la mitificación de la sociedad civil “...como un polo virtuoso contra un Estado diabólico.” (Dagnino, 41).

Democracia representativa versus participativa

En paralelo, con el auge de los movimientos sociales de los años sesenta resurgió la idea de la democracia participativa como una forma de superar las limitaciones de la democracia representativa. Esta última fue acusada de reducir la democracia a la formalidad institucional y al ejercicio periódico del sufragio y de perpetuar la exclusión de amplias poblaciones de la toma de decisiones.

Sin embargo, algunos autores (Satori, 2003) consideran que la democracia participativa –en tanto consiste en tomar parte como individuo de las decisiones de un grupo determinado– es una práctica que solo puede ser realizada en comunidades políticas de pequeña escala más no en niveles de Estado-nación.

De este modo, más que un modelo alternativo de democracia, la democracia participativa promueve una saludable vinculación entre organizaciones de la sociedad civil con instituciones públicas. Esto es, la conformación de adecuados y eficientes mecanismos de representación de intereses del conjunto de la sociedad.

La participación como estrategia de desarrollo

De otro lado, junto con la implementación de programas de lucha contra la pobreza en la década de 1990, diversas agencias de cooperación y financiamiento han considerado la participación de la población como un elemento indispensable para el éxito de dichos programas. Esto ha sido el caso de los principales organismos globales como el PNUD¹⁰, la OCDE¹¹, el Banco Mundial¹² y el BID¹³.

Así, como herramienta de desarrollo, la participación es considerada como un mecanismo que asegure la sostenibilidad y la legitimidad de políticas y programas de intervención social, el logro de mayor eficiencia, a la par de colaborar con procesos de democratización¹⁴.

Este reconocimiento de los mecanismos participativos, no se limita a los organismos de cooperación. Encuentra correlato en la propia sociedad, la cual desde experiencias de base procura ejercer presión para el logro de mayores y mejores canales de participación en las políticas públicas. Tal ha sido el caso de la experiencia de gestión de Villa el Salvador en Lima y la conformación de los comités de vaso de leche y clubes de madres a inicios de la década de 1980.

La participación con construcción social

Finalmente, conviene recordar que las prácticas de participación se producen dentro de entramados sociales específicos.

Como se detalla en capítulo 3, los contextos en los que opera la actividad minera generan potencialidades pero también límites en las formas de participación. Por ejemplo, determinadas formas institucionales (i.e. comunidades campesinas o nativas), sistemas de representación y toma de decisiones (elecciones en asambleas directas) o sistemas de valores (i.e. mecanismos de reciprocidad ritualizada).

Dichos aspectos, suponen una serie de arreglos específicos que determinan los costos para la acción colectiva. Estos pueden ser, la presencia de recursos materiales o simbólicos movilizables, la naturaleza de los liderazgos sociales, la intervención de agentes externos, así como la capacidad para articular intereses diversos¹⁵.

2 MARCO NORMATIVO DEL SECTOR MINERO EN EL PERÚ

2.1 REGULACIÓN INTERNACIONAL

En las últimas décadas, se han producido cambios tanto en los contextos en los que actúan las empresas extractivas, como en las agencias financieras y públicas que las regulan y las comunidades y los actores sociales involucrados en sus actividades. Muestra de ello es la incorporación de los conceptos de responsabilidad social y ambiental y la creación de códigos y estándares de comportamiento responsable.

Aun cuando estos cambios no son uniformes y continúan en marcha, permaneciendo muchos de ellos a nivel de discurso, casi todas las operaciones de la región latinoamericana son parte de ellos.

En la base este proceso, procesos globales de comunicación e interdependencia han hecho posible que las actividades de las empresas en diversas zonas de operación puedan ser conocidas en cualquier parte del mundo. Los conflictos socio-ambientales han dejado de estar circunscritos al ámbito local y hoy captan la atención de la opinión pública internacional y la agenda de organizaciones de la sociedad civil.

Con una mayor conciencia pública sobre los problemas sociales, ambientales y económicos que pudiera generar el sector, han surgido instituciones públicas de gestión ambiental y social, políticas y regulaciones, movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil, así como cambios en las exigencias que condicionan el financiamiento internacional.

Un actor de primer orden es la banca multilateral, la cual ha adaptando sus estándares a las exigencias del contexto e influye así en la gestión social del sector minero. En la actualidad, los tres bancos multilaterales que más influyen en la región latinoamericana --Banco Mundial, el Banco Inter-Americano de Desarrollo y la Corporación Andina de Fomento-- proponen estrategias de desarrollo y políticas de evaluación para sus operaciones que apuntan a la reducción y la mitigación de la degradación ambiental, el inadecuado manejo de recursos naturales y de los efectos negativos que estas operaciones pudieran tener sobre las poblaciones involucradas.

En este escenario, es importante la influencia de las ocho Normas de Desempeño sobre Sostenibilidad Ambiental y Social¹⁶ del Grupo del Banco Mundial y, en particular, del IFC, vigentes desde el año 2006.

Estas normas tienen exigencias específicas sobre participación y consulta con grupos afectados. Así, el IFC se compromete a ejecutar sus operaciones de inversiones y sus servicios de asesoría de manera que no afecten negativamente a las personas ni al medio ambiente. En este objetivo, la corporación asume que la participación regular del cliente con las comunidades locales con respecto a los asuntos que las afectan directamente, desempeña un papel importante a fin de evitar o reducir el daño a las personas y al medio ambiente.

Mediante las Normas de Desempeño, el IFC requiere que sus clientes se vinculen con las comunidades afectadas mediante la divulgación de información, consultas y participación informada. Se compromete a trabajar con el sector privado para poner en práctica los procesos de participación comunitaria que aseguren la consulta libre, previa e informada de las comunidades afectadas. Conviene destacar que la consulta es requerida en casos de potencial afectación o impacto¹⁷.

Otras organizaciones reguladoras han tenido también fuerte influencia en el sector. Específicamente la Organización Internacional Trabajo - OIT viene trabajando desde sus inicios en temas relacionados con la industria minera. Actualmente cuenta con diversos tratados sobre empleo, condiciones de trabajo, seguro ocupacional y condiciones de salubridad en la actividad minera. En este sentido, la Declaración de los Principios y Derechos Fundamentales del Trabajador (1998) y la Convención 169 sobre los derechos de los pueblos indígenas han sido aportes fundamentales.

A la par, ha surgido en los últimos años una serie de iniciativas y regulaciones de carácter internacional dirigidas a consolidar la responsabilidad social de las empresas y ofrecer adecuadas guías para su aplicabilidad, desempeño y monitoreo. (Ver Anexo: Principales Estándares Internacionales).

Muchas de las empresas y bancos que operan en el sector minero se han suscrito a este tipo de acuerdos, como los Principios Voluntarios, el Pacto Mundial o los Principios del Ecuador. Al respecto, un estudio de UNCTAD evidencia que las principales empresas mineras se encuentran adheridas a varias de estas iniciativas, tal como se detalla en el cuadro a continuación.

Empresa	EITI	Pacto Mundial	Principios Voluntarios	Global Reporting Initiative (GRI)
<i>Países desarrollados</i>				
BHP Billiton Group	X	X	X	X
Barrick Gold	X	X		
Teck Cominco		X		
Glencore Internacional				
Xstrata	X	X		
Anglo American	X	X	X	X
Antofagasta				
Rio Tinto	X	X	X	
Newmont Mining	X	X	X	X
<i>Países en desarrollo</i>				
Grupo México				
Alrosa				
Norilsk Nickel				
Anglogold Ashanti	X	X		X
Gold Fields	X	X		
Harmony Gold Mining				
Impala Planinium				

Fuente: UNCTAD (2007: 182)

La participación en este tipo de regulación es promovida como buena práctica y enfatizada desde tres niveles. El primero, y presente en casi la mayoría de estándares internacionales existentes, está vinculada a la difusión de información: se destaca que todo proyecto u operación debe informar adecuadamente de sus actividades a los grupos de interés.

Dentro de esta perspectiva, iniciativas como el EITI o AccountAbility 1000 (AA1000) inciden en el acceso y la difusión de información relativa al desempeño social, de manera tal que posibilite el monitoreo o vigilancia social.

En un segundo nivel, se incide en la necesidad de involucrar a los grupos de interés en el manejo social, especialmente en lo referido a la inversión social o RSE. Este es el caso del Manual de Buenas Prácticas en Relaciones Comunitarias (Handbook on Stakeholder Engagement) que publicó el IFC en el año 2007.

En un tercer nivel, se promueve la consulta o consentimiento previo, libre e informado como mecanismos para el recojo de opinión de determinados grupos. Ello es postulado en casos de potencial afectación a territorios y pueblos indígenas o en circunstancias específicas como el reasentamiento. Desde esta óptica, la consulta es dirigida específicamente a grupos afectados en temas referentes al manejo de dicha afectación.

2.2 POLÍTICAS Y PRINCIPIOS CORPORATIVOS

Frente a los cambios en el panorama internacional descrito líneas arriba, el sector privado ha modificado sus estándares y desempeño en temas ambientales y sociales. Esta respuesta se ha efectuado a través de diversos mecanismos. El más importante es el seguimiento de los principios de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) y la implementación de Sistemas de Gestión Social.

Desde la década de 1990 el sector extractivo, y en especial el minero, ha orientado sus operaciones a la región latinoamericana, en parte atraído por políticas de promoción a la inversión privada. Ello ha conducido a la irrupción de actividades mineras en zonas tradicionalmente agropecuarias, lo cual en muchos casos ha generado numerosos conflictos. Esto ha generado un impulso adicional en las empresas para diseñar e implementar políticas y programas de RSE.

En muchos casos, las políticas y los sistemas de gestión social desarrollados para manejar la responsabilidad social empresarial son aún débiles. Sin embargo, ellos se han posicionado como criterios fundamentales en la formulación cualquier política corporativa y programa social comunitario. Por ello, la gestión social se ha convertido en un principio indispensable para medir el desempeño del sector privado.

De esta manera, las empresas han adoptado políticas, estándares y acciones de responsabilidad social corporativa como una fuente de incremento de su reputación e imagen y, como tal, del valor de la empresa. En especial, se ha tomado conciencia de que dichas medidas reducen el riesgo de oposición pública contra las operaciones y mejoran la competitividad internacional, facilitando el ingreso a nuevos mercados.

En este contexto, y del examen de la información difundida en las páginas web de las principales empresas mineras que operan en el Perú, es posible encontrar tres temas de importancia vinculados a la participación ciudadana en las políticas empresariales.

En primer lugar, la participación ciudadana está casi exclusivamente vinculada al manejo de la inversión social. Así, las políticas de RSE son la principal respuesta que ha desarrollado el sector privado frente al incremento de las exigencias sociales. De este modo, se promueve que la población local participe en el diseño e implementación de proyectos. Como parte de este enfoque, se impulsa los conceptos de co-responsabilidad y pertinencia del gasto.

En segundo lugar, son pocas las empresas que cuentan con políticas o principios directamente orientados al involucramiento de la población local en temas que no sean de inversión social. De este modo, por ejemplo, son escasas las empresas que han incorporado la participación local en el manejo ambiental. Algunas empresas, de gran escala, han incentivado la participación a través de los monitoreos participativos. Ello como respuesta a la creciente demanda y preocupación de las poblaciones sobre los temas ambientales, muy especialmente sobre el agua.

Por último, se encuentra el desarrollo del tema de la participación a través de la identificación de los Grupos de Interés. En este sentido, se reconoce como población objetivo de los programas de comunicación tanto a los grupos potencialmente impactados por el proyecto como aquellos que podrían impactar la operación.

2.3 REGULACIÓN NACIONAL

Esta sección revisa los puntos clave de la regulación nacional con respecto a la participación ciudadana en minería (ver anexos: Marco legal). En general, según la legislación peruana, la participación se enmarca en dos derechos fundamentales, los cuales definen los alcances que ella tiene en el desarrollo de las actividades mineras:

1. **Derecho fundamental.** La participación es un derecho fundamental destacado en la actual Constitución (Constitución Política del Perú 1993, artículo 2). Como tal, es parte de los derechos

reconocidos como inherentes a la persona –como los derechos a la vida y a la libertad; es decir, se les reconocen como pre-existentes al Estado y parten de los valores sobre los cuales éste ha sido fundado.

2. **Derecho responsable.** Tanto la Constitución como las diversas leyes referidas a la participación como derecho ciudadano, coinciden en señalar que ella es un derecho que debe ser desarrollado con responsabilidad (Ley General del Ambiente, artículo 47; Decreto Supremo 028-2008-EM, artículo 1). En este sentido, es un derecho que debe ser implementado en concordancia con el marco legal o las reglas de juego establecidas por el Estado.

En el caso del sector minero, es importante destacar la implicación de estas premisas por cuanto establecen los límites legales para el ejercicio de la participación. Por ello, conviene esclarecer cuáles son las reglas de juego con respecto al uso y el aprovechamiento de los recursos naturales en el país.

- **El Estado es dueño de los recursos naturales y soberano en la toma de decisión con respecto a su uso y aprovechamiento** (artículo 66 de la Constitución). Esta regla aplica también para los recursos del sub-suelo (de especial importancia para el caso de los recursos minerales). Sin embargo, existen dos casos en los cuales esta soberanía tiene algunas limitaciones:
 - Cuando la soberanía del Estado entra en conflicto con el derecho a la propiedad privada (el caso por excelencia, la tierra), el cual es reconocido también por la Constitución Política. En estos casos, el Estado reconoce la figura del **acuerdo previo** al que deben llegar las partes: el dueño de la propiedad superficial y aquel que desea explotar los recursos del subsuelo –con autorización del Estado (Ley de Tierras, artículo 7). Aun cuando dicha ley posibilita la servidumbre, su aplicabilidad supone demostrar que se intentó llegar a un acuerdo. Según representantes del MINEM, existe una voluntad política por respetar la figura del acuerdo, en tanto la servidumbre minera no se ha aplicado desde hace varios años por el Estado.
 - Cuando la soberanía del Estado entra en conflicto con los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, reconocidos también por el Estado a través de la suscripción al Convenio 169 de la OIT. En este caso, la legislación reconoce la figura de la consulta y la inscribe (la hace aplicable) dentro de los procedimientos decretados por el Estado. En el caso de la minería, el Estado regula la consulta a través de los procedimientos decretados por el MINEM para el tema de la participación (Decreto Supremo 028-008-EM)¹⁹.

Esto quiere decir que, a nivel de la legislación y procedimientos del Estado (y del MINEM) no se regula la consulta a través de referéndum (como lo sucedido en el caso Tambogrande, Majaz o Michiquillay) ni se le da un carácter vinculante a este mecanismo. De ser así, atentaría con la soberanía constitucional del Estado en el tema de los recursos naturales. El reconocimiento del convenio 169 se hace en términos de que el Estado debe garantizar que los intereses y la reproducción de los pueblos indígenas no sean vulnerados.

No obstante, conviene indicar que la Ley Orgánica de Municipalidades 27972²⁰ indica que el gobierno local tiene la facultad de convocar consultas en asuntos de orden público de su jurisdicción, siempre y cuando no atenten contra los derechos y las soberanías garantizados por la Constitución –como lo es la soberanía del Estado en el tema de los recursos naturales.

En este sentido, aún cuando una municipalidad puede convocar un cabildo abierto sobre un determinado proyecto minero; las decisiones con respecto a gran minería son reguladas por el estado central (MINEM), en tanto, no son competencia de las municipalidades y, a su vez, ellas no pueden atentar contra los derechos garantizados en la Constitución.

Los procedimientos para la aplicabilidad de la participación han tenido una importante evolución en el marco legal, como lo atestiguan los sucesivos reglamentos de participación ciudadana del MINEM de 1996, 2000, 2002 y 2008. Tomando en cuenta las últimas reglamentaciones, esta evolución ha implicado:

- La ampliación de mecanismos de difusión de información de parte de la empresa y el Estado. En la actualidad ello es una obligatoriedad que atañe a todo el proceso minero, desde la exploración hasta el cierre de minas, y no solo a los procesos de evaluación de los EIAs. (D.S. 028-008-EM).
- El reconocimiento de la necesidad de recabar la opinión de la población (D.S. 028-008-EM) y no solo de informarla. Actualmente, la regulación del sector minero reconoce la figura de la consulta –aun cuando no la aplique a través de un referéndum.
- El reconocimiento de la necesidad de convencer a la población a través de beneficios concretos. De este modo, anteriormente el aporte que las empresas podían dar a las localidades se ubicaba completamente en la esfera voluntaria. Actualmente, aún cuando no existe una obligatoriedad rígida en este tema, la normatividad regula algunos avances, como el Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo.
- La obligatoriedad de protocolos y planes dirigidos específicamente a la participación de la población (D.S. 028-008-EM). Anteriormente, aún cuando algunas empresas diseñaban e implementaban programas de comunicación y consulta con las poblaciones, estos quedaban a la discrecionalidad de las empresas.

Sin embargo, a pesar de los avances, uno de los principales temas que surgen del diálogo con los entrevistados apunta a que la normatividad aún deja un amplio margen a la libre discrecionalidad de las empresas. De este modo, la última norma de participación (D.S. 028-008-EM), aun cuando regula una amplia gama de mecanismos de participación, deja a la libre decisión la empresa la elección de cuáles de ellos aplicar. Esta libertad no es necesariamente sentida por los actores como una debilidad, sino que es un reconocimiento a las particulares condiciones en que se desarrollo cada proyecto minero. Un punto que será retomado en el apartado sobre los retos del contexto local y regional.

Adicionalmente, conviene precisar que, siendo la adquisición de tierras uno de los temas de mayor relevancia en la actividad minera, la legislación nacional reconoce para el caso de comunidades campesinas que cualquier adquisición de tierras debe ser aprobada por 2/3 de los comuneros presentes en asamblea comunal: *Ley 26505, Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas.*

A pesar que el año pasado se quiso anular este reconocimiento con el Decreto Legislativo 1015 y luego el 1073, actualmente aun sigue vigente con la ley 26505, sólo si se logra reglamentar del Decreto 1064 (que busca derogar la Ley 26505) se podría modificar este derecho que tienen las comunidades. El movimiento de las organizaciones indígenas actualmente tiene entre una de sus demandas que se derogue el DL 1064 por atentar contra derechos básicos sobre el régimen de tierras, acceso, propiedad y uso.

En caso de no llegarse a un acuerdo entre el propietario del derecho superficial y la empresa que desea adquirir las tierras, la legislación reconoce también la figura de la servidumbre minera sólo para ciertos casos, según la legislación actual. En la actualidad, aun cuando existe esta prerrogativa, no es un acto de uso común de parte de las empresas, en tanto no favorece la licencia social. De otro lado, en muchas comunidades se ha optado por la venta de tierras por libre acuerdo.

3 RETOS DEL CONTEXTO LOCAL Y REGIONAL

A pesar de las diferencias que existen entre las zonas de operación minera del país y las particularidades de las relaciones entabladas entre empresas y comunidades específicas, existen algunas características comunes en todas ellas. Estas características suponen retos significativos para la relación entre empresa-población-Estado y minería-desarrollo local.

Las principales características en común son:

1. **Poca presencia del Estado.** La falta de acción del Estado es especialmente significativa en tres de sus roles fundamentales: i) promotor del desarrollo local, especialmente si tenemos en cuenta que la gran mayoría de la actividad minera se realiza en zonas altoandinas caracterizadas por situaciones de pobreza y carencia; ii) garante de los derechos de los ciudadanos, entre ellos el derecho a ser informados; y iii) reductor de la asimetría en la relación entre empresas y poblaciones locales. Esta asimetría, entre otros aspectos, implica niveles diferentes de conocimiento y asesoría para la toma de decisiones.
2. **Bajos niveles de institucionalidad.** Una característica muy extendida en la sociedad peruana es, de un lado, la baja presencia de canales institucionales a nivel local a través de los cuales la población pueda resolver sus problemas y alzar su voz. A esto se añade que la calidad del funcionamiento de las instituciones es percibida como bastante pobre. Ejemplo de ello es el descrédito generalizado que tienen instituciones centrales para el funcionamiento del sector como el poder judicial o los organismos reguladores. Esta pobre institucionalidad se produce tanto a nivel estatal (p.e. policía, DREMs, programas sociales) como a nivel privado (p.e. juntas de regantes, fundaciones de fideicomiso, comités de base). Asimismo, esta fragilidad institucional se ve reflejada en la debilidad de las organizaciones de base, como son las organizaciones campesinas o indígenas. Esta debilidad se refiere tanto a la extensión de sus redes como a la calidad del ejercicio democrático de sus operaciones.
3. **Bajos niveles de representatividad local.** Muy ligada a la característica anterior, se encuentra el hecho de que buena parte de la población no se siente representada por sus autoridades. Esta situación es sentida, de un lado, como una lejanía entre los intereses del representante y los representados y, de otro lado, como la falta de mecanismos de vigilancia de las acciones del representante, una vez que se ha investido de autoridad. Las consecuencias de esta baja representatividad se expresan nítidamente cuando la población local desconoce a sus autoridades (p.e. juntas comunales o gobiernos locales) y considera que los acuerdos que ellas han alcanzado no responden a los intereses del bien público.

Cabe recordar, que como ha sido explicado en el apartado primero, la participación es un derecho reconocido por la Constitución Política del Perú. Sin embargo, su ejercicio supone un adecuado funcionamiento de los sistemas representativos de la democracia, funcionamiento que es sentido como altamente inadecuado en el país.

4. **Generación de rentas relativamente altas en regiones y localidades con una historia de bajos niveles de ingreso.** Los ingresos que los gobiernos regionales y locales vienen logrando en los últimos años como parte de los beneficios mineros, no tienen precedentes en la historia republicana. Así, para dar un ejemplo, mientras en 1996 el gobierno central transfirió 15 millones de nuevos soles por concepto de canon y regalías mineras a las regiones; en el año 2007 transfirió 4,150 millones de nuevos soles a precios constantes del año 96 (Ministerio de Economía y Finanzas 2008, tomado de Arellano 2008). Estos ingresos generan oportunidades que para ser bien aprovechadas requerirían de un mayor andamiaje institucional y técnico previos a favor de los gobiernos locales y promovidos desde el gobierno central. De otra forma, estos enormes ingresos podrían ser fuente de conflictos entre diversos agentes. (Arellano 2008).

5. **Débil capacidad de gestión para el desarrollo local.** A pesar de los enormes avances que existen en la gestión pública local, es evidente que las capacidades técnicas, administrativas y humanas existentes, no son aún suficientes para guiar los recursos económicos disponibles hacia planes de desarrollo local y regional sostenibles. Sobre esto existen algunas coincidencias dadas desde el estado, sector privado y sociedad civil

La coincidencia de estas características ha colaborado para que en los actuales contextos mineros predominen cuatro aspectos centrales relacionados con la participación ciudadana:

- Existencia de altos niveles de desconfianza entre empresa, comunidad local y Estado.
- Dificultad en el logro de acuerdos y, en el caso de alcanzarse, ellos tienden a ser frágiles y de corto alcance.
- Escasa visión para el planeamiento y la implementación de procesos de desarrollo local y regional de mediano y largo plazo, en los que la empresa, instancias del estado y sociedad civil sean parte de ellos.
- Aplicación de soluciones caso por caso.

Es innegable que estos aspectos forman parte de la dificultad de establecer procesos nacionales de desarrollo. Sin embargo, dado su posición central en la transformación de la economía y la sociedad del país, ellos son particularmente notorios en el desarrollo de los proyectos mineros.

4 DOS CASOS PARADIGMÁTICOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA MINERÍA PERUANA: TAMBOGRANDE Y MICHQUILLAY

4.1 TAMBOGRANDE²¹

Tambogrande es un extenso depósito de oro, plata y cobre ubicado en el valle de San Lorenzo, en el distrito de Tambogrande a una hora de distancia en automóvil de la ciudad de Piura. Desde los años 70, ha existido interés de varias empresas mineras por explorar y explotar los recursos mineros en el distrito. En 1997 Manhattan Minerals Corporation (MMC) emprendió labores de exploración en el área sin embargo no pasó de la etapa de exploración. En junio del 2002, la municipalidad distrital de Tambogrande convocó a la primera consulta vecinal que se ha realizado en el país, empleando sus funciones jurídicas y legales, siendo el resultado abrumador: el “No” ganó con el 98.65% de las cédulas inscritas.

Para entender este proceso y respuesta por parte de la población del distrito sobre la actividad minera, es necesario indicar el contexto local. Antes de los años 50 el valle de San Lorenzo, era una región poco poblada y desértica. Sin embargo, con fondos provenientes del Banco Mundial, el Estado lanzó un ambicioso plan de irrigación y colonización para transformar el desierto en un exitoso valle. Campesinos de diferentes regiones se establecieron en el valle y convirtieron en pequeños propietarios individuales. En la actualidad, el valle es uno de los más fértiles del país y produce mangos y limones para ser exportados²². La población del distrito es de 70,000 personas y la de la localidad de 16,000. El 76% de la población se emplea en actividades agrícolas.

En 1978, aún bajo un gobierno militar en el poder, el Estado declaró que la explotación de los recursos minerales existentes era de interés nacional. La empresa estatal francesa Bureau de Recherches Géologiques et Minières (BRGM) fue la encargada de realizar un estudio de prefactibilidad de prospección. Los intentos por continuar adelante con el proyecto en la década de los 80 fueron infructuosos en parte por la oposición de la población, la cual se organizó en un Frente de defensa.

En mayo de 1999, hacia el final de un deslegitimado gobierno autoritario, el régimen de Alberto Fujimori publicó el decreto supremo 014-99-EM, por el cual el Estado declara de necesidad pública la inversión privada en la actividad minera y permite a la empresa canadiense Manhattan Minerals Corp. adquirir 10 derechos de concesiones mineras que cubren un territorio de 10,000 hectáreas en Tambogrande, parte de éste en áreas urbanas y de expansión urbana²³. El 14 de mayo del mismo año, el decreto supremo 015-99-EM crea la sociedad anónima del proyecto minero de Tambogrande integrada por Manhattan Minerals y Minero Perú, empresa estatal²⁴.

Así, el proyecto se inicia mediante un controvertido decreto que permite una concesión minera en áreas de expansión urbana y, de otro lado, se ubica en un momento de transición política que atraviesa el final del régimen de Alberto Fujimori, el gobierno de Valentín Paniagua y la elección democrática de Alejandro Toledo.

La preocupación para la población de Tambogrande estuvo centrada en la presencia y las formas de proceder de la empresa minera. De esta manera, la oposición se centró en los mecanismos y el nivel de participación otorgada a la población para la toma de decisión con respecto: a) al otorgamiento de las concesiones mineras en un territorio habitado, cultivado y con varios títulos de propiedad privada; b) al derecho y las modalidades para efectuar trabajos de exploración en la zona urbana y rural; y c) al derecho de implementar actividades de explotación minera alrededor de un tajo abierto y las propias instalaciones de la mina.

Esta oposición fue canalizada por el Frente de Defensa del valle de San Lorenzo y Tambogrande. Organización que existe desde los años 70. El Frente de Defensa es una organización popular, de estructura piramidal, que integra a delegados elegidos por consenso en diez zonas del distrito de Tambogrande, incluyendo 180 caseríos y delegados de organizaciones sociales. La asamblea de los dirigentes del Frente se elige cada año y una asamblea general pública integrada por la población de Tambogrande en su conjunto elige a su presidente. (Rousseau y Meloche 2002: 13).

En el año 2000 se conformo la Mesa Técnica de apoyo a Tambogrande para brindar asesoría técnica al Frente de Defensa. La Mesa técnica estuvo integrada por la Comisión Episcopal de Acción Social (CEAS), Diaconía para la Justicia y la Paz del Arzobispado de Piura, la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), Labor, Eco, Fedepaz, Asociación pro derechos humanos (APRODEH), Coordinadora Nacional de Derechos Humanos del Perú (CNDDHH), CooperAcción, CEPES. Así también el Frente de Defensa contó con asesorías y apoyos técnicos de ONGs y redes de Piura.

A este soporte regional, el Frente también conto con la solidaridad de instituciones y redes nacionales e internacionales Caritas Internacional, Desarrollo y Paz de Canadá, instituciones alemanas como Infostelle Perú²⁵, Oxfam. Este trabajo en red, permitió que el Frente y la Mesa contarán con estudios e investigaciones técnicas, como la realizada por el hidrogeólogo Robert Morán.

A pesar de los intentos de diálogo entre la empresa y el Frente, promovidos por la Iglesia e instancias del Estado en distintos momentos, la oposición y la tensión siguieron en aumento²⁶. Es así que a mediados del 2001 la Municipalidad distrital de Tambogrande y el Frente de Defensa promovieron la idea de realizar una consulta vecinal como medio de expresión pacífica de la fuerte oposición al proyecto minero, que hasta la fecha se venía dando de distintas manifestaciones.

A través de la ordenanza municipal N° 012-2001-MDT-C y el acuerdo del Concejo Municipal N° 020-2001-MDT-CM del 11 de octubre de 2001, el Municipio de Tambogrande aprobó la consulta vecinal. Paso seguido la autoridad municipal solicito a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) su participación en la organización de la consulta vecinal. Sin embargo, con resolución jefatural N° 020-2002-J/ONPE, de enero del 2002, la ONPE sólo ofreció su asesoría electoral para que el municipio la implemente. El Ministerio de Energía y Minas, a través de un Procurador, presento un recurso en febrero del mismo año para que la ONPE reconsiderara dicha resolución. La ONPE declaro improcedente dicho recurso con la R.S N°098-2002-J/ONPE. Sin embargo, en el 10 de mayo, la ONPE deja sin efecto su resolución N°020-2002-J/ONPE y el Municipio distrital quedo sin la asesoría técnica.

Con ese escenario, sin la asesoría técnica de la ONPE, La Municipalidad distrital busco otra entidad nacional de prestigio que pueda implementar la consulta vecinal y coordino con la Asociación Civil Transparencia, dedicada a vigilar y orientar en los procesos electorales, lográndose la acreditación por parte del Municipio para esta tarea particular de la consulta vecinal. Sin embargo, no logro participar por falta de personal técnico.

La Municipalidad distrital convoco a instituciones y personalidades con experiencia en procesos electorales a través del Acuerdo de Alcaldía N° 003-2002-MDT-A, mediante el cual convoco a la Consulta Vecinal en el distrito el día 02 de junio 2002 y se designo a Freddy Giraldo, experto en temas electorales, como Asesor Técnico para la realización de la consulta vecinal. A la vez se conformó un Comité Electoral, integrado por cuatro personalidades de Piura, para la verificación del proceso a realizarse en junio. El señor Giraldo redactó el reglamento electoral que el Concejo Municipal de Tambogrande aprobó e implementó bajo la vigilancia del comité electoral. Así también se convoco a observadores internacionales y nacionales²⁷ del proceso electoral a realizarse. Siendo liderado a nivel internacional por Rights and Democracy de Canadá.

La pregunta que convocaba a la consulta vecinal del 02 de junio, que los ciudadanos del distrito deberían de responder afirmativa o negativamente, a través de su voto, fue: "¿Está usted de acuerdo con el desarrollo de la actividad minera en las áreas urbanas, de expansión urbana, agrícola y de expansión agrícola del

distrito?". De esta forma, la municipalidad buscó recoger una opinión tajante, de rechazo o aceptación a la actividad minera en todo el distrito.

La estructura para el proceso electoral también consideró coordinadores de capacitación e información electoral, quienes eran estudiantes de la Universidad de Piura. Ellos capacitaron a oficiales electorales responsables de las mesas de sufragio, que eran los mismos ciudadanos que habían sido miembros de mesa en las elecciones generales de 2001.

El material electoral correspondía en gran medida a los estándares vigentes en las elecciones nacionales peruanas. Se utilizó el padrón electoral oficial, permitiendo así que todos los ciudadanos inscritos cuando las elecciones de 2001 ejercieran su derecho de voto. Las reglas de funcionamiento de las mesas de sufragio eran también similares a las de las elecciones generales de 2000 y 2001.

El reglamento electoral permitía la constitución de dos grupos para promover las dos opciones de la votación. Solo la campaña del NO quedó oficialmente inscrita, ya que ningún individuo ni grupo solicitó el derecho de hacer campaña a favor del SÍ.

La compañía minera rechazó la invitación de participar para presentar la opción del SÍ, argumentando que la población no disponía aún de la información contenida en el EIA y que, por ello, era susceptible de ser manipulada por diversos intereses políticos en lugar de pronunciarse en base a criterios técnicos. Además, la empresa recalcó que desde un punto de vista legal, la consulta no era vinculante.

La campaña del NO fue llevada por el Frente de Defensa, con el apoyo de diversos colectivos y organizaciones, como el Colectivo Tambogrande (Piura y Lima). Con el apoyo de diversas instituciones se realizó una amplia movilización mediática.

Distintas organizaciones, gremios, instituciones, autoridades de Piura y a nivel nacional, medios de comunicación, emitieron diferentes puntos de vista a favor y en contra de la consulta vecinal.

La Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, que representa las empresas mineras activas en el Perú, emitió un comunicado el día anterior a la consulta vecinal, en el cual denunciaba la manera como los promotores del NO oponían agricultura y actividad minera de manera irreconciliable. Denunciaba también la manipulación y la intimidación que, según ella, había imperado en Tambogrande para influenciar la opinión y el voto de la población. Finalmente, pedía al Estado que garantizara la observación del orden jurídico que rige las inversiones privadas. (Rousseau y Meloche 2002: 19-20).

La votación se desarrolló de manera normal y pacífica. Las 200 mesas de sufragio, en seis centros de votación, se instalaron y funcionaron sin interrupción hasta el cierre de la votación y el escrutinio de las cédulas.

Los resultados oficiales de la consulta fueron los siguientes: para una población total de 36,937 electores inscritos, se emitieron 27,015 cédulas, lo que significa que la tasa de participación fue del 73,14%. El NO ganó con 25 381 votos, o sea el 93,95% de los votos emitidos tomando en cuenta los votos nulos y los votos en blanco. El SÍ obtuvo 347 votos, o sea el 1,28% de los votos emitidos. Las cédulas en blanco eran 398, o sea el 1,47%; los votos nulos eran 889, o sea el 3,29%. Tomando en cuenta solamente las cédulas a favor del SÍ y del NO, el NO ganó con 98,65%. La tasa de ausentismo fue del 26,8%, un promedio muy honorable ya que la votación no era obligatoria - contrariamente a la práctica vigente en el caso de elecciones oficiales - y que la tasa de ausentismo en las elecciones generales de 2001 había sido del 15% en el distrito. (Rousseau y Meloche 2002: 21).

Es importante mencionar que en este contexto de la consulta vecinal, la reacción del gobierno de aquel entonces fue retomar el espacio de diálogo con las organizaciones del distrito de Tambogrande. Facilitado por la Defensoría del Pueblo y con la participación de dos observadores: Transparencia y Oxfam, en el año 2002. La Iglesia Católica, participó en la facilitación en el año 2002, con Monseñor Cantuarias. Al cabo de dos años de este proceso de diálogo, se agotó esta vía por no lograrse un acuerdo entre las organizaciones

del distrito de Tambogrande y el gobierno²⁸.

La posición del gobierno sostenía que la población solo podía pronunciarse sobre la base de información técnica proporcionada por el EIA y para ello se seguiría la legislación existente. Es decir, a través de audiencias públicas y no mediante una consulta vecinal. El gobierno manifestó que la consulta vecinal no era un mecanismo previsto por la ley para evaluar la aprobación de un proyecto minero y que, además, era una propuesta inadecuada, ya que la población de Tambogrande no había tenido acceso a toda la información técnica sobre el EIA que le permitiera juzgar las ventajas y los costos relacionados con el proyecto. De esta manera, como la consulta vecinal no es un mecanismo con carácter vinculante a la autoridad decisoria (MINEM), no iba a permitir solucionar el conflicto.

Desde el año 2003 hasta el 2005 se realizó el proceso referido a la revisión y aprobación del EIA, liderado por el Ministerio de Energía y Minas, y la finalización de este caso.

Después del escenario de la consulta vecinal se consideraron reformas al reglamento de participación ciudadana del MINEM para el procedimiento de aprobación de los EIA, RM N°596-2002-EM/DM, incluyendo tres audiencias y 10 talleres informativos.

Por su parte el Frente de Defensa, la Mesa técnica y la Iglesia Católica (Diaconía para la Justicia y la Paz y CEAS), gestionaron revisiones independientes al EIA, por parte de Robert Morán y el Centro de Investigación de Geografía Aplicada de la PUCP. Estas revisiones técnicas emitieron argumentos contundentes y señalamiento de vacíos que existían en el EIA.

Así también instancias del estado como INRENA, también emitieron observaciones técnicas al EIA (diciembre 2002), principalmente para el INRENA el EIA no presentaba información que permitiera un análisis adecuado. La Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros – MINEM, solicita a la empresa, en enero del 2003, información complementaria al EIA y suspende los plazos de la revisión hasta tener el EIA en forma completa²⁹. La empresa entrega la información complementaria faltante al MINEM en abril del 2003 y obtiene nuevas observaciones de parte de INRENA que las hace públicas en ese mismo mes. En mayo del 2003 el MINEM suspende nuevamente los plazos de la revisión del EIA por 60 días. Sin embargo, en ese tiempo, la Defensoría, la Iglesia Católica estaban promoviendo nuevamente el diálogo y un contexto de evaluación del EIA post consulta vecinal no era adecuado, por lo que la Defensoría del Pueblo en julio del 2003 solicita que se suspenda la evaluación del EIA por 90 días.

En agosto, el MINEM considerando el recursos de reconsideración por el EIA presentado por la empresa Minera, modifica nuevamente el plazo de evaluación del EIA por 30 días. En Setiembre se inician las audiencias y talleres informativos en Lima y Piura. En noviembre el MINEM y Centromin comunican un nuevo episodio, que sería finalmente el resolutivo, solicitaron a la empresa que acredite un patrimonio neto mayor a US\$ 100 millones y capacidad para procesar 10 mil toneladas de mineral por día, caso contrario, la empresa perdería su derecho de opción sobre el proyecto minero. En diciembre Centromin comunica que la empresa perdió su derecho de opción sobre el proyecto minero en Tambogrande. En marzo del 2004, la empresa solicita un arbitraje contra el Estado peruano. En Abril del 2005 Centromin informa a la DGAA- MINEM que el proceso de arbitraje se archivó. Y en Junio del 2005 recién se archiva el proceso de evaluación del EIA mediante resolución N°147 -2005-MEM –AAM.

El análisis del caso Tambogrande muestra:

- A pesar de que la empresa sostuvo lo contrario, uno de los principales y primeros reclamos de la población es que nunca se le informó del inicio de las operaciones de exploración, las cuales se produjeron incluso en el casco urbano de Tambogrande.
- En un contexto político de apoyo irrestricto a las inversiones privadas, la población nunca percibió al Estado como un ente imparcial. En esta política de apertura total se otorgó la concesión a una empresa “junior” con mínima experiencia en explotación y con muy limitados recursos financieros³⁰.

- El que el Estado, a través de Minería Perú, sea accionista del proyecto lo hace aparecer aún con menos transparencia pues es directamente parte interesada en el desarrollo de la explotación.
- La población se organizó en el Frente de defensa de Tambogrande. El Frente es una organización piramidal que asegura la representación de todos los caseríos del valle de Tambogrande y asegura formas de elección democráticas.
- La Municipalidad distrital de Tambogrande convoca a la consulta vecinal como medio de promover la participación del ciudadano en el distrito. Si bien la consulta no es vinculante, fue un mecanismo pacífico que recogió la opinión de la ciudadanía. El municipio recurrió a la legislación existente para sustentar dicho mecanismos³¹.
- Los actores que participaron como facilitadores del proceso de diálogo fueron la Iglesia Católica y la Defensoría del Pueblo, como entidades con credibilidad.
- El gobierno central nunca aceptó que la consulta vecinal tuviera alguna validez legal. Sin embargo, tal como le fuera comunicado a la misión canadiense, el rechazo manifestado fue tan masivo que difícilmente el gobierno podía ignorarlo. Como los hechos indican, el proceso de revisión y evaluación del EIA siguió adelante a pesar de los vacíos que el EIA tuvo, luego de casi dos años de entregado el EIA, el MINEM en junio del 2005 archiva el proceso de evaluación del EIA. Pero no colocó como precedente de definición del caso lo referido al EIA, antes del archivamiento, es Centromin quien en diciembre del 2003, informa que la empresa minera no cumple con los requisitos establecidos en el contrato para el derecho de opción sobre el proyecto minero.
- La población de Tambogrande y sus autoridades buscaron formas de acción pacífica e institucionalizada. La consulta vecinal puede, por tanto, ser entendida como una acción a la que recurre la población ante situaciones donde se puede generar un peligro a la reproducción física, económica y social de un grupo humano o pone en riesgo la viabilidad de actividades económicas alternativas que proveen un número importante de empleo y son importantes para el desarrollo local-regional, como en este caso de Tambogrande y su agroexportación.

4.2 MICHICUILLAY³²

Michiquillay es un yacimiento de cobre ubicado en la comunidad campesina del mismo nombre³³, en el distrito de La Encañada, a unos 47 km de distancia de la ciudad de Cajamarca. El yacimiento fue descubierto en la década de 1950 y en la concesión se realizaron trabajos de exploración hasta ser estatizada al final de los años 1970s por el gobierno militar de Juan Velasco. En abril del 2007, en subasta internacional convocada por ProInversión, Anglo American se adjudicó la concesión del proyecto.

A diferencia de la situación en Tambogrande, la presencia de mediana y gran minería es notable. Cabe señalar que la totalidad del territorio del distrito de La Encañada ha sido entregada en concesión para su exploración. En los alrededores del proyecto Michiquillay se ubican otros importantes proyectos como Galeno y Minas Conga. En este contexto de abrumadora presencia minera y en un área de agricultura tradicional, la población no rechaza tajantemente el desarrollo de actividades extractivas sino que busca el máximo beneficio a través de acuerdos de compensación. Esta presión contribuyó a que el esquema diseñado por ProInversión considerase que la mitad de los 403 millones de US\$ que el Estado obtendrá por la concesión sea destinada a la creación de un sistema de fideicomiso o Fondo Social para desarrollar proyectos en beneficio directo de las comunidades de Michiquillay y La Encañada.

Como una forma de iniciar su proyecto en condiciones favorables, Anglo American (AA) ha buscado negociar con la población un acuerdo de ingreso a la comunidad. Esta actitud estaría en consonancia con lo declarado por Sir Mark Moody-Stuart, quien preside el consejo de directores de AA: "Para operar, nosotros necesitamos el **consentimiento** de la gente que vive en los alrededores de una nueva mina".³⁴ (Énfasis nuestro).

Para cumplir con esta política corporativa de alcanzar el consentimiento de la población, AA promovió la firma del llamado “Acuerdo Social” entre la compañía y la comunidad de Michiquillay. Él no supone un “acuerdo previo”³⁵ sobre el uso de las tierras comunales sino que está únicamente referido a un derecho de paso con el cual la comunidad daría su aprobación para que la empresa inicie la etapa de exploración y de su conformidad ante una eventual puesta en marcha del proyecto a cambio de la realización de un plan de desarrollo socioeconómico.

Para alcanzar este “Acuerdo social” se inició un proceso que culminó con una consulta vecinal el día 3 de junio de 2008. En esta consulta, la posición a favor del acuerdo obtuvo 736 votos frente a la posición contraria que alcanzó 432. Esta consulta comunal fue muy diferente a la organizada en el caso de Tambogrande.

Tras la consulta comunal, existen dos posiciones con respecto a ella. Ninguna de ellas se opone al desarrollo del proyecto minero, pero una posición cuestiona la forma en que negoció el acuerdo y la representatividad de los votantes. Así, el grupo encabezado por la Junta directiva –perteneciente al sector de Quinuamayo y encargada de realizar el proceso— acepta los resultados como válidos. Un segundo grupo, conformado mayoritariamente por comuneros del sector de Michiquillay, considera que sus intereses no se reflejan en el acuerdo y que, por tanto, ellos no aprobaron el acuerdo.

Para elaborar y negociar el acuerdo social, Anglo American promovió la formación de un equipo técnico que represente a la comunidad. Este equipo tuvo como tarea redactar un documento que incluyese las propuestas y los intereses de los ocho sectores de la comunidad, para lo cual se realizaron reuniones en cada uno de ellos. Estas negociaciones internas implicaron un proceso largo, tras el cual el equipo alcanzó la propuesta a AA para negociar el documento final del convenio a firmarse entre ambas partes.

Después de la elaboración de este convenio, la Junta Directiva convocó a una asamblea comunal el 24 de mayo para votar por su aprobación y con ello otorgar el “acuerdo social”. Sin embargo, como buena parte de la población no había participado en la última etapa de la negociación ni había sido informada sobre los puntos incluidos en el documento final, el día de la asamblea no se logró la aprobación del documento. Debido a ello, la Junta Directiva suspendió la asamblea.

Algunos entrevistados indican que ante esta situación de rechazo al acuerdo por falta de información a la población, AA habría solicitado al Estado la ampliación del plazo obtenido. El Estado se habría negado a extenderlo. En este contexto, y tras nuevas reuniones entre la directiva comunal y la empresa, se realizó una nueva asamblea a sugerencia de AA, a solo dos días antes que venza el plazo otorgado por el Estado. De esta manera, el 3 de junio se convocó a una segunda consulta en asamblea comunal. Sin embargo, en esta ocasión la consulta no se realizó siguiendo el tradicional sistema de mano alzada sino a través de voto secreto³⁶.

Con solo 10 días de diferencia entre la primera y la segunda asamblea, la manera de alcanzar la aprobación no fue lograda gracias a una mejor difusión de los acuerdos. Algunos pobladores locales entrevistados en el sector de Michiquillay, señalan que ello habría sido logrado presionando a la dirigencia comunal y ofreciendo ventajas a ciertos sectores. Esta situación no ha podido ser confirmada.

Tras la elección en la que se aprobó el “Acuerdo social” con el 63% de los comuneros votantes, han surgido cuestionamientos al proceso. El grupo que se opone a la Junta Directiva no reconoce la legitimidad del documento final del acuerdo porque afirman que: 1) las propuestas nunca fueron recogidas por el equipo técnico; 2) la manera en que se realizó el proceso –tomando en cuenta que entre las dos asambleas hubo un lapso de escasos diez días– no permitió que el documento sea adecuadamente consultado con la población; y 3) en la segunda asamblea no todos los comuneros del sector Michiquillay pudieron votar debido a que el padrón no está actualizado.

De esta manera, el proceso de negociación con AA ha generado tensión y polarización en la comunidad. Los sectores que la conforman poseen diferentes expectativas y perciben que serán impactados de manera

distinta con el desarrollo del proyecto. De un lado, se encuentra el sector de Michiquillay, dentro del cual se encuentra la concesión minera. Este sector, a pesar de haber sido el núcleo que da nombre a la comunidad no cuenta con el mayor número de población, a diferencia del sector Quinuamayo. Por ello, la junta comunal está integrada por miembros de este último sector y en ella no se sienten representados los comuneros de Michiquillay, quienes a su vez se consideran que deben recibir mayores beneficios por ser los más afectados. En la posición opuesta, se encuentran los otros sectores de la comunidad. Ellos perciben la presencia de la empresa como una oportunidad de beneficios laborales y económicos sin el temor de enfrentar un proceso de reasentamiento.

Esta tensión aumenta con la presencia de varias familias que están comprando posesiones de otros comuneros con la expectativa de venderlas posteriormente a AA a precio mayor. A ello se agrega el retorno de comuneros migrantes a la localidad.

En esta situación de descontento, el grupo opuesto a la actual Junta Directiva convocó a una asamblea el 14 de junio. En ella se eligió a un nuevo presidente del sector Michiquillay y se formó una comisión de emergencia que resguarde sus intereses³⁷. Este grupo procura además introducir nuevos temas en el debate sobre la negociación con la empresa, como el plantear que la comunidad sea accionista del proyecto y exista un eventual reparto de utilidades en los ámbitos del distrito y la región.

En balance, es posible sostener que el proceso en su conjunto no se caracteriza por su transparencia. De un lado, desde la comunidad existe hostilidad hacia toda institución externa que intente indagar sobre el tema. Desde la empresa, no hay información disponible y al parecer no cuentan con una política abierta que permita vigilar el proceso. Más aún, en su afán por diferenciarse de experiencias mineras conflictivas en la región, a varias autoridades regionales les llama la atención la poca participación de AA en espacios de diálogo en Cajamarca como lo es el Grupo Norte, liderado por Minera Yanacocha. El Estado, por otro lado, no ha contribuido a crear un ambiente de diálogo. Antes bien, primero acusó de delitos de terrorismo a varios comuneros de Michiquillay y luego, mediante el MINEM, se ha negado a reconocer como interlocutores válidos a cierto grupo del sector de Michiquillay.

El caso Michiquillay muestra:

- a) La inexistencia de mecanismos claros y transparentes que fomenten un adecuado proceso participativo y de negociación entre las empresas mineras y las poblaciones locales. Esta carencia incluye la falta de un marco preciso que defina las consultas vecinales u otros sistemas de consentimiento promovidos por el estado, promovidos por el sector privado³⁸.
- b) La existencia de una brecha entre el discurso de la política corporativa de la empresa y la manera cómo se hace operativa esta política en el ámbito local.
- c) El conflicto entre lógicas y procesos de la población y la empresa. Mientras la población requiere de tiempos mayores para asegurar la información, comprensión y difusión de los acuerdos a su totalidad, la empresa y el estado, privilegia acuerdos con la dirigencia que sean alcanzados en menor tiempo.
- d) Profundización de la fragmentación social e institucional. La presencia del proyecto y la consulta enfrentó a la población (divididos entre el sector de Michiquillay y el resto de comuneros) antes que cohesionarlos. De manera similar, la junta directiva comunal se ha visto seriamente desprestigiada y, por su papel de activa promotora de la firma del acuerdo, es acusada de favorecer intereses individuales antes que los de la colectividad.

5 PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCESOS MINEROS

Como se mencionó en la introducción --y a pesar de existir un marco regulatorio unificado-- la participación ciudadana es entendida, implementada y evaluada de manera diferente por los actores involucrados en el quehacer minero. El presente capítulo da cuenta de cuáles son las diversas formas de concebir la participación.

Sin embargo, antes de marcar las diferencias, conviene iniciar la exposición con dos grandes reconocimientos y acuerdos que existen entre los actores con respecto al tema:

De un lado, se reconoce que la participación ciudadana es tanto un fin --en cuanto derecho consagrado por la Constitución y diversos convenios internacionales firmados por el país, así como destacado en los estándares internacionales del sector--; como un medio. La participación es también un medio porque podría lograr disminuir escenarios de conflicto entre las empresas y la población, y lograr que las actividades mineras se integren en proceso de desarrollo local-regional armónico y democrático.

De otro lado, los entrevistados³⁹ reconocen también que en la actualidad se ha avanzado mucho respecto de este tema, en comparación con la reglamentación y prácticas que imperaron en los inicios del boom minero en la década de 1990.

A pesar de dichos reconocimientos, existen diferencias significativas en cuanto a la extensión e intensidad con la que cada actor concibe la participación. Estas diferencias permiten reconocer cuatro categorías o concepciones del concepto: a) entrega y recepción de información, b) insumo para la toma de decisiones, c) licencia o consenso social y d) consentimiento.

Estas cuatro concepciones no se excluyen, por el contrario, suponen un proceso progresivo (de menos a más) en la forma de concebir la capacidad de injerencia de la población: desde receptora (entrega y recepción de información) hasta decisoria (consentimiento). En la sección siguiente se desarrollan cada una de estas concepciones.

Cuadro 1: Definición mínima de participación

Es el derecho y el ejercicio que permite incrementar el poder de los ciudadanos en la toma de decisiones del Estado y la sociedad de los que forman parte. Supone tres aspectos:

1. Condiciones: entendidas como las capacidades (p.e. estar informado) y el marco institucional (p.e., la autoridad representativa). Son las condiciones del contexto donde se desarrolla la participación.
2. Atribuciones: son los mecanismos que definen a través de qué medios y con cuánta competencia se participa.
3. Resultados: definen el porqué de la participación. Por un principio maximalista de ciudadanía (beneficios públicos) y por principios instrumentales de resultados concretos (beneficios particulares).

5.1 CONCEPCIONES SOBRE PARTICIPACIÓN, CUATRO CATEGORIAS:

5.1.1 Entrega y recepción de información

Tanto las normas legales elaboradas por el gobierno central como la posición de buena parte de las empresas consultadas tienden a entender la participación como un proceso informativo. La población participa del desarrollo de los proyectos mineros principalmente por estar informada de manera adecuada. Existe cierto consenso en que la manera adecuada de difundir la información supone que ésta sea pertinente, física y culturalmente accesible, oportuna y continua. Condicionantes que logren que la información difundida sea no solo entendida por la población receptora, sino también, le sirva eficazmente para la toma de decisiones frente a las actividades de los proyectos.

Ciertamente, se reconoce que los mayores avances de la participación se han logrado en esta esfera, tanto en la ampliación de los instrumentos a disposición de las empresas y el Estado como, sobre todo, en la regulación de los mecanismos informativos. Aún más, se reconoce que también la población ha avanzado significativamente en el manejo y demanda de información (experiencia y mayor difusión). Faltaría sin embargo, seguir trabajando en el uso adecuado de los instrumentos informativos.

En este sentido, aun cuando se reconoce el derecho de la población a la información, parece menos clara la responsabilidad porque dicha información cumpla con ser accesible y oportuna. Al respecto, a pesar de no ser algo expresado por todos los actores, se destaca la necesidad de acercar los contenidos a la población y de elevar la capacidad de ésta para un adecuado entendimiento de lo difundido.

Representantes de organizaciones de base demandan la necesidad de que se empleen mensajes más próximos, tanto a nivel de idioma, como de contenidos, re-elaborando los contenidos técnicos para que sean mejor comprendidos por la población. Al respecto, existen diversas sugerencias, como la elaboración de folletos didácticos sobre los contenidos del EIA, las características de los proyectos, los planes de manejo, etc., el desarrollo de presentaciones que utilicen imágenes cotidianas para la población, con ejemplos cercanos a sus labores cotidianas, o el contratar facilitadores especializados para la transmisión de información. Se vincula a las instituciones y organizaciones de sociedad civil a esta tarea de facilitación.

De otro lado, además de avanzar en la calidad y la efectividad de los procesos informativos, existe también en varios actores (especialmente de la sociedad civil) el reclamo porque la información difundida tenga más independencia⁴⁰. Esta demanda resulta especialmente pertinente para el caso de los estudios de impacto ambiental. Así también hay demanda por mayor tiempo para procesar la información, como puede significar el estudio y análisis de un EIA

Para muchos actores, es una práctica poco transparente que sea la propia empresa minera la responsable de contratar los servicios de una empresa consultora que evalúe los impactos ambientales y sociales del proyecto y proponga las medidas de manejo y mitigación.

Ante esta situación, se alzan dos propuestas. Primero, que sea el Estado quien asuma la responsabilidad de presentar los EIAs. Para ello, con fondos provenientes de la propia empresa minera, sería el Estado quien convoca a la empresa consultora en acuerdo con la población involucrada y la empresa, bajo un proceso claramente organizado. Segundo, la empresa contrataría estudios complementarios a solicitud de la población y con acuerdo de esta para la contratación del consultor.

Algunos puntos de esta demanda por independencia, ha sido recogida por el nuevo reglamento de participación del sector minero (DS 028-008-EM), que regula la creación de fondos privados para este tema, tanto en los procesos de evaluación de los EIAs como durante el proyecto. Sin embargo, el reglamento considera que estos fondos son una posibilidad abierta a la disposición de la empresa.

Por último, los entrevistados reconocen la necesidad de procesos continuos de información. De este modo, se incide en que los procesos informativos continúan enfocados en la evaluación de los EIAs. Al respecto, la nueva reglamentación de participación ciudadana del MINEM ha incidido en regular los procesos

informativos a lo largo de todas las fases de los proyectos. Queda sin embargo, en opinión de los actores, continuar mejorando estos procesos.

5.1.2 Consulta para la toma de decisiones

En este caso, se entiende la participación como un proceso de consulta o recepción de opinión: el derecho de la población de brindar una opinión sobre un proyecto (en sus distintas fases) y la responsabilidad de la empresa de recabar dicha opinión.

En esta acepción, destaca como punto central el proceso bi-direccional de la comunicación: la población se informa pero también da forma a los proyectos que la afectan. Es decir, se recoge una opinión que, a su vez, debe ser asumida por la empresa en el manejo específico de los proyectos. Con ello, no bastaría con implementar procesos de consulta o de recojo de opinión, sino que las opiniones recogidas deben verse aplicadas en los proyectos. Sobre este punto, inciden sobre todo algunos representantes de la sociedad civil e instituciones financieras internacionales.

En esta perspectiva, hay tres aristas de debate: i) a quiénes se debe consultar, ii) hasta qué medida puede la población influir en la toma de decisiones sobre el diseño y el manejo de los proyectos mineros y iii) quién debe ser el tomador de decisiones en dicho manejo y qué es materia de consulta.

¿A quién se debe consultar?

Sobre este punto, conviene destacar que, justamente uno de los primeros problemas que enfrentan las empresas es la definición de los límites de la población con la cual debe entablar procesos de consulta y/o negociación⁴¹. Al respecto, varios de los actores entrevistados, están de acuerdo en que el núcleo fundamental de todo proceso de consulta debe involucrar a aquellos agentes que son o podrían ser directamente afectados por las actividades del proyecto⁴², y estar referidos a lo concerniente con dicha afectación. Es decir, lo mínimo a lo que debería apuntar un proceso de consulta es a recoger la opinión de los posibles afectados con respecto al manejo o la mitigación de dicha afectación. En este punto, existe consenso.

¿Hasta qué medida puede la población influir en la toma de decisiones de los proyectos mineros?

Sobre este punto existe una amplia e incierta gama de posibilidades en tanto dicha capacidad de influencia va a depender tanto de la propia capacidad de presión de las poblaciones como de la voluntad de la empresa para incorporar las opiniones y los intereses de la población en el diseño y el manejo de los proyectos.

Sin embargo, como se mencionó antes, existe un amplio acuerdo en que es en los casos de impacto directo donde resulta indispensable y necesario que la población se involucre en el manejo que hace la empresa de dichos impactos. Ello sería el mínimo necesario de todo proceso de consulta. Esta situación aplica tanto para el inicio de un proyecto (en la medida en que pueda suponer ciertos impactos en determinadas poblaciones) como en la fase de operación (en la medida que existan posibilidades de impacto derivadas de acciones específicas desarrolladas durante la etapa de desarrollo de un proyecto).

La mayor parte de los estándares y la reglamentación nacional e internacional que existen sobre el tema apunta discursivamente en esta lógica. Sin embargo, conviene destacar que, aun cuando existe un llamamiento general a la realización de procesos de consulta, se han desarrollado con mayor claridad mecanismos de entrega y recepción de información antes que mecanismos para incorporar la opinión de la población en el diseño y la gestión de los proyectos mineros específicos. En todo caso, la población y los representantes de organizaciones de base no perciben cómo su opinión modifica las decisiones de la empresa de manera concertada.

Existe así una demanda por mayor poder de influencia de la población y, en especial, de logro de resultados concretos. De este modo, se percibe que aún cuando las empresas ofrecen espacios de consulta, en donde se

recoge la opinión de las comunidades, no existen todavía avances significativos en la devolución de resultados y no se aprecia de manera clara que las empresas estén tomando en cuenta dichas opiniones.

¿Quién debe ser el tomador de decisiones en el manejo de los proyectos y la actividad minera?

Actualmente la elección del mecanismo por parte de las empresas para hacer participar a la población es voluntario. No existen regulaciones que obliguen a una empresa a incluir procesos de consulta bajo la lógica descrita en este acápite: consulta como insumo para la toma de decisiones. Algunas empresas mineras han generado sus propios procesos de consulta para recoger la opinión de la comunidad, como puede ser el caso de Michiquillay (Cajamarca) descrito anteriormente y por no ser regulado existen algunos problemas de información o transparencia del propio proceso que le podrían restar credibilidad al proceso en sí.

Sin embargo, distintos resultan los casos referidos al manejo público de la actividad minera (otorgamiento de permisos, regulación y fiscalización), donde la toma de decisiones es competencia del Estado y no de la empresa, por cuanto supone el manejo de bienes e intereses públicos. Al respecto, existen dos puntos destacados por los entrevistados.

En primer lugar, son mayoritarias las opiniones que apuntan a que en esta toma de decisiones estén considerados los gobiernos regionales además del gobierno central. Los gobiernos regionales tendrían así una participación, legalmente respaldada, más activa tanto en la concesión de permisos como en la fiscalización de la actividad de gran y mediana minería⁴³. En segundo lugar, se destaca positivamente la suerte de un tomador de decisiones plural (conformado por representantes de la sociedad civil, el empresariado minero y el Estado) en la definición de la regulación. Tal es la experiencia del proceso de concertación para la formulación de la última reglamentación de la norma de participación ciudadana, percibida como provechosa por diversos actores.

De otro lado, dentro de este mismo esquema de participación, vale la pena mencionar que para varios entrevistados provenientes del sector empresarial, el recojo de opinión no solo lo debe realizar la empresa para entender las características, las necesidades y las expectativas de la población con respecto a los proyectos. El recojo y el procesamiento de la información también debe implicar que la población comprenda las características, las necesidades y las expectativas de la empresa. Esto, que hace referencia a la necesidad de lograr procesos de negociación exitosos bajo la lógica “ganadora-ganadora”, supone la disminución en las asimetrías de información y, por tanto, que la población conozca y entienda también la forma como la empresa funciona, sus objetivos y sus expectativas.

Esta concepción de participación es inclusiva respecto a la difusión de información (oportuna, pertinente, accesible y continua). Supone de ciertos niveles de representatividad de aquellos que participan en los procesos de consulta, de confianza en la transparencia de estos procesos, así como la reciprocidad de dichos procesos. Es decir, como se mencionó anteriormente, ello implica no solo recoger la opinión –y usarla en la toma de decisiones- sino también devolver resultados.

5.1.3 Consenso social

Esta concepción de la participación recae en el derecho de la población a estar de acuerdo con los proyectos y en la necesidad de mantener dicha opinión favorable en el tiempo. En tal sentido, se fundamenta en la necesidad de llegar a acuerdos y lograr un consenso entre las diferentes posiciones e intereses; pero también en establecer mecanismos y procedimientos que permitan mantener el acuerdo a lo largo del proyecto.

Es común vincular esta concepción de participación al término “licencia social”. Sin embargo, en este estudio se prefiere usar “consenso social” por cuanto el consenso remite a un proceso que se construye en el tiempo entre al menos dos partes; mientras que licencia –como fue destacado por un representante de la minería nacional– alude a un permiso que puede ser otorgado y retirado de manera unilateral ante determinadas circunstancias.

La participación como consenso supone pues un proceso de acuerdo y negociación mutua. Esto se logra tanto a través de procesos de diálogo respetuoso, transparente y continuo, con agendas simétricas para los actores, como mediante ofrecimientos concretos de beneficios y compromisos, por los cuales la población local comprenda la puesta en marcha del proyecto (otorgar licencia) y la empresa incorpore la participación activa de la población en el proyecto.

De este modo, el consenso social no excluye, antes bien incorpora como necesarias las concepciones de participación detalladas antes: participación como información bi-direccional y posibilidad de influir en la toma de decisiones. Pero además, incluye la necesidad de llegar a acuerdos mínimos y una política de mantenerlos en el tiempo.

Esta forma de entender la participación ciudadana es la que se encuentra a la base de las posiciones “ganadora-ganadora” por la que abogan diversos actores, especialmente del empresariado y el Estado⁴⁴. Pero también a la que aluden algunas de las regulaciones internacionales, como las Normas de Desempeño del IFC y el Convenio 169 de la OIT.

Aún cuando su aplicación no es exclusiva a las etapas iniciales de un proyecto, resulta mucho más visible en esta fase, en tanto una de las principales lecciones destacadas por los entrevistados es la necesidad de que el primer contacto entre la población y la empresa sea positivo, ya que ese contacto marca mucho el carácter futuro de la relación. Con esta experiencia es que el logro de acuerdos es priorizado en la fase inicial: llegar a acuerdos que permitan que el proyecto cuente con el consenso social que posibilite su puesta en marcha. La creciente demanda de las poblaciones por la firma de “acuerdos marco”, la disponibilidad de las empresas para este tipo de negociaciones como la concesión de fideicomisos, es un ejemplo del avance de esta concepción.

Teniendo ello en cuenta, conviene destacar tres temas centrales para el logro del consenso social, destacados también por los actores consultados: i) con quiénes se debe llegar a un acuerdo, ii) cómo se deben lograr los acuerdos, y iii) sobre qué puntos se debe acordar.

¿Con quiénes se debe llegar a un acuerdo?

Como se ha mencionado antes, uno de los primeros problemas que enfrentan las empresas es la delimitación de sus áreas de influencia social, en tanto enfrenta criterios técnicos con la búsqueda y expectativa de mayores beneficios de parte de la población. A pesar de estas dificultades, es justamente la población del área de influencia directa la llamada a ser protagonista en el logro de acuerdos con la empresa; lo que no excluye la posibilidad de ampliar dicho alcance según el contexto de negociación específico a cada proyecto, y la propia voluntad de las empresas.

Sin embargo, algunos entrevistados -representantes de organizaciones de base- han destacado también la necesidad de acuerdos iniciales a un mayor nivel, entre empresas y gobiernos locales, donde se indique la forma y mecanismos a través de los cuales la empresa puede aportar en el desarrollo local.

¿Cómo se deben lograr los acuerdos?

Los actores han destacado diversas condiciones que no solo posibiliten el logro de acuerdos, sino que los tornen sólidos y duraderos, tales como transparencia e información desde las fases iniciales, respeto de los acuerdos logrados, y coherencia y principios de equidad en las políticas de la empresa (muy especialmente en lo relacionado con la negociación y compra de tierras).

Sin embargo, en este tema hay dos retos que resultan centrales. El primero está relacionado con la legitimidad de los acuerdos. Más allá de la legalidad, los acuerdos suponen ciertos niveles de representatividad que otorguen validez a lo acordado. Como se mencionó anteriormente, este es un reto significativo para los contextos locales, donde predomina una democracia representativa débil.

El segundo está referido a la necesidad de conciliar dos lógicas distintas en los procesos de negociación: la lógica del proyecto y la lógica de la comunidad. Esta distinción se manifiesta no sólo en intereses y expectativas distintos, sino también en modos y tiempos distintos para la toma de decisiones.

Aún con dichas dificultades, existe consenso en el contenido de los acuerdos. En este sentido, queda claro que algunas expectativas de la población deben ser atendidas a través de beneficios concretos. Aquí, las empresas reclaman la necesidad de diferenciar los roles del Estado y de la empresa en el desarrollo local. Sin embargo, se considera, en especial desde los gobiernos locales y la sociedad civil, que la Empresa debe de integrarse en los planes de desarrollo regional-local que hubiera, o iniciativas de concertación delineadas desde la región, como lo es el llamado Grupo Norte de Cajamarca.

La experiencia de la mesa de diálogo formada para el proyecto Tintaya por BHP Billiton, y continuada ahora por Xstrata, es el ejemplo que mejor recoge esta forma de entender participación en los proyectos mineros. En tanto demuestra cómo el entendimiento y las concesiones mutuas son requisitos que las partes deben alcanzar y mantener para lograr acuerdos duraderos.

Sin embargo, el punto álgido de esta concepción radica en los momentos de rechazo u oposición; en tal sentido, su aplicabilidad (y continuidad en todas las etapas de un proyecto) residen en la capacidad de mantener el consenso de la población: equilibrio difícil de lograr. Como comentan algunos entrevistados, no es difícil encontrar que muchas veces el logro de acuerdos (exitosos o no) han devenido en denuncias de incumplimiento de parte de la población y/o quejas de las empresas respecto a posiciones de negociación radicales de parte de la población.

5.1.4 Consentimiento

Todavía no hay una definición universalmente aceptada del "consentimiento previo." Pero en general significa que una empresa debe tratar de conseguir el consentimiento de poblaciones potencialmente afectadas antes de empezar sus operaciones y durante el funcionamiento del proyecto.

Este consentimiento debe ser obtenido en una manera libre de coerción, previa al comienzo de las actividades de un proyecto, e informada, es decir que las poblaciones afectadas tengan acceso a información adecuada sobre los impactos potenciales, positivos y negativos del proyecto como para tomar una decisión apropiada.

No se debe interpretar el derecho a consentimiento previo como un "veto" de una sola persona o grupo. Mas bien, significa que las comunidades potencialmente afectadas tengan el derecho de participar de manera significativa en la toma de decisiones sobre un proyecto que podría impactarles y sus opiniones influyan en la decisión que se toma. El derecho al consentimiento previo libre e informado para pueblos indígenas es ahora reconocido por instrumentos del derecho internacional, como por ejemplo la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas que ha sido adoptada por las Naciones Unidas el 13 de setiembre del 2007. Además, el Banco Mundial ahora requiere que todos sus proyectos tengan el "apoyo amplio de las comunidades" afectadas antes de que sean aprobadas por la institución.

Aun cuando este tipo de mecanismo forma de parte del abanico de formas de participación que actualmente se vienen desarrollando en el Perú, algunos comentarios de los entrevistados apuntan a considerar la dificultad de "medir" el consentimiento de la población. La inestabilidad de los actuales contextos locales, los bajos niveles de representatividad e institucionalidad son aspectos a evaluar en la forma como se puede llegar a un consenso sobre mecanismos que promuevan el consentimiento (Ver: Retos del contexto local-regional).

Los casos Tambogrande, Michiquillay o Majaz (Piura) plantean algunos retos y aprendizajes a considerarse para evaluar formas concertadas de plantear mecanismos que recojan la noción del consentimiento.

Frente al vacío de mecanismos institucionalizados por parte de la autoridad del sector que recojan debidamente el consentimiento de la comunidad, se ha generado que las consultas sobre la pertinencia o no de la actividad minera (Ver: 5.2 Dimensiones de la concepción de participación) sean una alternativa. La cual debería estar regulada y especificada bajo que situaciones debe darse o promoverse.

Siguiendo las recomendaciones del Banco Mundial y de la Organización Internacional del Trabajo, éstas podrían darse cuando el desarrollo de un proyecto pone en riesgo:

- La reproducción física, económica, social o cultural de un grupo humano.
- La viabilidad de actividades económicas alternativas que proveen de un número importante de empleo o sean importantes para el desarrollo local-regional.
- Ecosistemas en peligro o recursos naturales no renovables.

En este panorama, cuando la población decida organizar la realización de una consulta, debe tener en cuenta criterios a considerar como son: la representatividad, organización, legalidad, institucionalidad. (ver acápite 6.1.1)

Cuadro 2: Matices y definiciones del término consulta

Las nociones de consulta y consentimiento previo, libre e informado (CPLI) ha sido objeto de discusión en los últimos años y ha sido visibilizado como argumento por actores relacionados a las organizaciones de base en los procesos de negociación con las empresas. Sin embargo, son términos que están en debate y cuya acepción puede tener diversos matices de interpretación. A continuación se precisan algunos términos para diferenciarlos de las concepciones de participación detalladas en este documento.

- **CPLI:** Apunta a la concepción de participación entendida como “consenso social”. De este modo, su objetivo es el logro de consenso sobre la conveniencia de una actividad o proyecto. Se puede implementar a través de diversos mecanismos, el referéndum es uno de ellos.
- **Consulta:** Al igual que el CPLI, el término amplio de “consulta” está referido a la concepción de participación en su forma de “consenso social”. En tal sentido, subraya la necesidad de informar y preguntar a la población así como de lograr acuerdos.
- **Referéndum:** Mecanismo específico de participación a través del cual la población emite su voto con respecto a una actividad o proyecto mineros.
- **Consulta vecinal:** Término generalmente usado como sinónimo de referéndums, como los ocurridos en Tambogrande y Majaz.

Hasta aquí se han presentado las diversas formas de entender la participación vertidas por los actores entrevistados y documentos revisados.

El cuadro siguiente resume de manera esquemática las concepciones de participación encontradas, destacando su definición y objetivos, las condiciones necesarias para su adecuada aplicabilidad y la fase de proyecto en la que resulta más pertinente:

Tabla 1. Concepciones de participación ciudadana

Concepto	Definición	Condiciones necesarias	Fases
Información	Participación entendida como el derecho de la población a estar informada, y la responsabilidad de las empresas y el Estado de brindar la información.	1. Información oportuna. 2. Información física y culturalmente asequible. 3. Información pertinente. 4. Información continua.	Todo el proyecto
Consulta	Participación como el derecho a brindar una opinión (informada) con respecto a los proyectos; y la responsabilidad de las empresas de establecer mecanismos de información y recepción de opinión. Dicha opinión deberá servir para la toma de decisiones con respecto a los proyectos, y verse aplicada en dicho manejo.	De los numerales 1 al 4 más: 5. Representatividad de los participantes. 6. Reciprocidad de los procesos (recojo de opinión y devolución de resultados).	Todo el proyecto
Consenso	Participación ligada a procesos de convencimiento; es decir, el derecho a estar de acuerdo con la actividad y el proyecto. En este sentido, involucra la responsabilidad de informar y convencer, y de mantener la opinión favorable. Supone así el logro de acuerdos legítimos y la responsabilidad de respetarlos en el tiempo. Acuerdos que deben atender algunas expectativas de la población (beneficios concretos). Para ello, se debe diferenciar claramente los roles de Estado y de la empresa en el desarrollo local.	De los numerales 1 al 6 más: 7. Logro de acuerdos. 8. Garantes legítimos: Estado como principal, y Sociedad Civil como colaborador/ acompañante. 9. Transparencia en el proceso de negociación. 10. Institucionalidad para acuerdos sólidos y duraderos.	Inicio del Proyecto Todo el Proyecto
Consentimiento	Participación como el otorgamiento del permiso para la actividad y el proyecto. Supone el debate sobre la viabilidad o no de un proyecto en el territorio. Involucra así la responsabilidad del Estado y la empresa de informar, consultar y respetar la decisión de la población.	De los numerales 1 al 7 más: 11. Institución que haga legítima la decisión o el permiso otorgado	Antes del Proyecto Inicio del Proyecto Incorporando mecanismos para el funcionamiento del proyecto

5.2 DIMENSIONES DE LAS CONCEPCIONES DE PARTICIPACIÓN

Del análisis de las cuatro concepciones de participación indicadas, es posible evidenciar dos dimensiones o esferas en las cuales ella se desenvuelve: la esfera privada y la esfera pública de la participación.

Cabe destacar que estas dimensiones no son compartimentos estancos claramente definidos. Todo lo contrario, son dimensiones dinámicas que se manifiestan con grado diverso de manera simultánea en el desarrollo de los proyectos mineros. Así, en la medida que lo que se encuentra en disputa son recursos naturales –como minerales, tierra o agua— son propiedad pública. La discusión sobre la oferta de empleo o los proyectos de desarrollo que pueda ofrecer la empresa se ubican en un terreno intermedio en la medida que tareas que deberían ser asumidas por el Estado bajo determinados paradigmas de desarrollo, son dejadas en manos de la empresa.

5.2.1 Esfera privada

En esta esfera, el debate se desarrolla entre empresas y población y se circunscribe al manejo específico de los proyectos: la compra de tierras, el uso del agua, la inversión social de la empresa, la generación de empleo local, la gestión de impactos, entre otros. Sin embargo, aún en esta esfera privada, la presencia del Estado no es accesorio. Por el contrario, resulta imprescindible en la negociación entre empresa y población, en tanto garante de los intereses públicos y los derechos de los ciudadanos: cumplimiento de normativas y leyes, defensa de derechos de las comunidades nativas, protección de la calidad del aire, agua, recursos naturales, entre otros ejemplos.

En el caso de las organizaciones de la sociedad civil, como las ONGs o la Iglesia Católica, aun cuando no son imprescindibles (en tanto no representen un interés específico involucrado directamente en la negociación) son consideradas un elemento de colaboración. Es especialmente importante para algunos actores el papel de facilitador y acompañante que pueda y deba cumplir las ONGs o la Iglesia, sobretodo por su capacidad de disminuir la asimetría en la relación empresa-población.

De otro lado, conviene resaltar que mucha de la atención que ha tenido el surgimiento de los conflictos mineros ha sido puesta en la forma y las condiciones en las cuales se desarrolla la relación empresa-población y, específicamente, en el carácter de la negociación. Al respecto, existe consenso en la necesidad de disminuir la asimetría en el acceso a la información. Sin embargo, existen dos aspectos centrales, resaltados por algunos actores, que también deben de tomarse en cuenta en este tipo de relación:

- La necesidad de un proceso previo de fortalecimiento de las organizaciones e instituciones locales. Una de las lecciones aprendidas tras cerca de dos décadas de gran minería en el Perú es precisamente la necesidad de construir y fortalecer instituciones locales con las cuáles establecer acuerdos durables. Lo mismo debe de decirse de las empresas, es necesario crear y fortalecer sus políticas, mecanismos y áreas de relacionamiento con la población para un adecuado proceso de negociación.
- La representatividad y legitimidad de las organizaciones, sobre esto hay varios debates debido a los conflictos ambientales existentes, estos dos temas son importantes para procesos de diálogo, defensa de intereses, negociación y/o concertación. La representatividad y legitimidad deben garantizar dos puntos: que todos los intereses y los actores estén representados y que exista un proceso dinámico y continuo entre las bases y sus dirigentes para la toma de decisiones.

Hasta el momento, los avances alcanzados tanto en la normatividad como en las prácticas relativas al tema de la participación se han circunscrito a esta esfera.

5.2.2 Esfera pública

Existe una segunda dimensión de la participación que está referida a esta esfera y los bienes públicos. Esta es una dimensión mayor en la que la discusión se establece entre el Estado y la ciudadanía en relación con el uso y aprovechamiento del territorio y los recursos naturales. Este es un debate previo que debería darse acerca de las ventajas o la viabilidad del desarrollo de las actividades mineras en determinados territorios, el adecuado aprovechamiento de los beneficios y la contribución de la minería al desarrollo local, regional y nacional. En breve, sobre la pertinencia de la minería en un determinado territorio.

Este debate es percibida como crucial y urgente por varios actores, especialmente aquellos ligados a la sociedad civil y a los gobiernos regionales. Este debate no estaría ligado a proyectos específicos sino a la minería en su conjunto como elemento que contribuya al desarrollo de las poblaciones en sus diferentes escalas (nacionales, regionales y locales). Asimismo, los participantes deben ser diversos, incluyendo a los gobiernos locales y regionales, los sectores académicos, la sociedad civil, la población organizada, los representantes del gobierno central y las empresas del sector a través de su gremio.

Para varios actores entrevistados, la inexistencia de mecanismos formales para esta discusión ha provocado que ella intente ser canalizada a través de los mecanismos de la esfera privada, diseñados para la difusión específica de proyectos. En este sentido, es recurrente observar que el tema de la conveniencia de los proyectos mineros en una determinada región sea puesto en debate en situaciones como los Talleres Informativos o las Audiencias Públicas para la evaluación de los EIAs, cuando la concesión y los derechos mineros ya han sido otorgados. De esta forma, existe un desborde de expectativas sobre lo que es posible lograr en estas instancias; expectativas y percepciones que las empresas deben asumir y sortear en el manejo específico de sus proyectos. Esto constituye para las empresas una suerte de pasivo político en su relación con la población.

En este contexto, el **Ordenamiento Territorial** y sus diferentes variantes es destacado por varios actores como una alternativa saludable y necesaria. De ser llevado a cabo de manera previa y ordenada, reducirá los conflictos sociales ocasionados por las percepciones de irrupción de la actividad minera⁴⁵.

Aquellos que proponen este mecanismo coinciden en que es el Estado, incluyendo sus niveles regionales y locales, quien debe liderar y ser responsable del proceso. Así mismo, se considera que un plan de ordenamiento territorial necesita de combinar elementos técnicos (por ejemplo, la evaluación de potencialidad de recursos o el análisis de la distribución de los beneficios y los costos entre la población) con criterios políticos (como, por ejemplo, la decisión sobre el tipo de actividad económica a promover en regiones específicas).

La legislación nacional actual contempla el Ordenamiento Territorial como principio de desarrollo⁴⁶. Sin embargo, este principio aún no ha sido regulado ni han sido designados los organismos responsables para su diseño e implementación. En este sentido, aun cuando existen en algunas regiones experiencias al respecto –tal es el caso de la Zonificación Ecológica y Económica de Cajamarca– no tienen un carácter vinculante para con el desarrollo de proyectos mineros.

De otro lado, existe una segunda posición al respecto. Para un grupo de entrevistados, especialmente de organizaciones de base, el ordenamiento territorial sería entendido como un mecanismo taxativo. Es decir, como un instrumento que limita y circunscribe las actividades mineras –incluyendo las de exploración– a determinadas áreas⁴⁷. Representantes de gobiernos regionales y locales coinciden con esta percepción, señalando que justamente el ordenamiento territorial es usado por las poblaciones como un discurso legitimador que intenta detener el avance de la actividad minera.

Al respecto, del examen de los casos estudiados así como del análisis de las entrevistas realizadas con pobladores y activistas, es posible percibir que muchos campesinos consideran que son los propietarios del territorio (y de sus recursos naturales) en el que se inscriben sus localidades o comunidades. Propiedad que estaría legitimada mediante derechos tradicionales; lo que algunos autores llaman “economía moral” (Scott 1979). Esta percepción, según la legislación nacional actual, entra en oposición con la estructura de Estado-Nación vigente.

Este tipo discurso, de un lado, puede ser utilizado como método para resistir la autoridad. De otro, echa mano de llamados emotivos a la colectividad para enfrentarse al desarrollo de proyectos mineros (como, por ejemplo, la campaña de “Sin limones no hay ceviche” utilizada por el Frente de Defensa de Tambogrande).

Una particular concepción del CPLI, según la cual él es vinculante, apela a este tipo de razonamientos y es mayormente utilizada por las organizaciones de base en enfrentamientos contra la actividad minera. Esta visión impera en contextos electorales en zonas de influencia minera.

Esta situación, no hace más que evidenciar la ausencia y la necesidad de mecanismos que permitan la participación ciudadana en el debate público previo a la actividad minera: el uso y el aprovechamiento del territorio y los recursos naturales.

Aún más, muchas formas locales de oposición y negociación cuestionan la racionalidad utilitaria del principio del “interés nacional” que sustenta la conveniencia del desarrollo de los proyectos mineros. Como ha mostrado Peluso (1992), el principio del “máximo beneficio para el máximo de personas” no siempre beneficia a las poblaciones afectadas. O, como lo expresó un entrevistado del Gobierno Regional de Junín, existe a menudo una situación de beneficios globalizados y costos localizados con lo cual se presenta una contradicción entre un interés colectivo difuso e intereses particulares concretos.

En este contexto se inscribe la demanda de algunos sectores por un CPLI o Consulta Vecinal vinculante que supla rápidamente –a través de un referéndum- la falta de debate y planificación sobre el aprovechamiento público de los recursos minerales.

A este debate, se suma la opinión mayoritaria que apunta a que en esta responsabilidad pendiente del Estado estén considerados los gobiernos regionales y locales. Se enfatiza la necesidad de brindarles participación en el debate sobre el uso de los recursos, pero también en aspectos prácticos como la concesión de permisos y fiscalización de los proyectos en su jurisdicción. Se resalta también como positiva la experiencia de concertación vivida para la formulación de la última reglamentación de la norma de participación ciudadana. Proceso liderado por el Ministerio de Energía y Minas.

Sobre la base de esta experiencia última, algunos entrevistados proponen mantener en los temas públicos de la minería el esquema de decisión seguido, que consistió en una suerte de un tomador de decisiones plural, conformado por representantes de la sociedad civil, el empresariado minero y el Estado.

Cuadro 3: La participación en los beneficios de la actividad minera

Uno de los temas de discusión acerca de la participación en la actividad minera se da en torno a la participación de la ciudadanía en los beneficios. Esta participación se refiere a dos tipos de beneficios:

1. Beneficios privados: Referidos a la forma cómo la minería compensa a la población por el uso o la afectación de los recursos naturales. El polo máximo en este tipo de distribución de beneficios es la demanda por una distribución de ganancias entre la población a través de un esquema de accionariado en los proyectos mineros (sociedad entre empresa y población).

Se reconoce que estos beneficios pueden permanecer en el campo de la negociación privada, sobre la base del establecimiento de un mínimo: reparación de la afectación (p.e. principios del BM).

Vale la pena recordar que diversos actores consideran que la compensación por una afectación no es necesariamente un beneficio.

2. Beneficios públicos: Referidos a la aportación de la minería al desarrollo local-regional-nacional.

En la práctica existe una ausencia de regulación y estrategia estatal en la distribución de estos beneficios. Esta distribución es dejada a las propias familias afectadas por los proyectos, a los gobiernos locales --a través del canon-- cuyas capacidades son desbordadas por los ingresos recibidos, o las políticas de responsabilidad social de las empresas (p.e., aportes voluntarios y programas de desarrollo local). Esta RSE tiene límites claros al utilizar los beneficios públicos como una forma de obtener licencia social para el cumplimiento de los proyectos antes que como instrumento de desarrollo local o regional.

6 LINEAMIENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO MINERO

A través de las entrevistas con los diferentes actores se han recogido propuestas –tanto generales como concretas– para mejorar los mecanismos de participación ciudadana actualmente aplicados y regulados a lo largo de todo el proceso minero. Ciertamente, varios de los mecanismos mostrados se encuentran en funcionamiento. Parte de la reflexión de este documento surge de la experiencia de funcionamiento de estos mecanismos.

Lo que a continuación se presenta son los lineamientos para un sistema integrado de participación que surge de las sugerencias alcanzadas. Estos lineamientos involucran a los cuatro actores de la sistematización (Estado, empresa, comunidad local y sociedad civil) e incluye cuatro temas en los que la participación ciudadana es considerada central:

- El debate público sobre el uso y aprovechamiento de los recursos minerales
- La producción y la gestión de la información
- Diferentes instancias de monitoreo
- La resolución de disputas

Esta propuesta se fundamenta en una concepción de participación que apunta al logro de consenso entre la empresa, las poblaciones y el Estado, denominada en este documento “consenso social”. En tal sentido, incluye espacios orientados a la negociación y el logro de acuerdos, pero también aquellos dirigidos a mantener el consenso a lo largo del tiempo, como son los monitoreos. (Ver cuadro 4). Es claro que este consenso entre empresa y comunidad no puede ser librado únicamente a la discrecionalidad y voluntad de ambas partes. Para su logro y mantenimiento en el tiempo requiere de un sistema de escrutinio. En este sentido, se ha buscado cubrir diferentes regímenes de vigilancia, desde lo local hasta lo internacional.

Sin embargo, se debe tomar en cuenta que, como se ha señalado antes, el contexto local en el que opera actualmente la actividad minera (Ver capítulo 2) refuerza las soluciones caso por caso por encima de la estandarización. Característica enfatizada por el sector empresarial. De este modo, la propuesta desarrollada supone un margen de aplicabilidad de los mecanismos propuestos que debe ajustarse a las características de cada proyecto e intereses y características de la población local.

Asimismo, estos lineamientos han sido pensados para las diferentes etapas de los proyectos mineros (exploración, desarrollo/operación y cierre) y no únicamente a la etapa inicial. El mecanismo del ordenamiento territorial es el único que idealmente debería anteceder a todo el proceso minero.

Conviene precisar que los lineamientos están referidos a mecanismos de negociación antes que a mecanismos de compensación, ámbito que se ubica fuera de los límites de esta sistematización. Con respecto a lineamientos para mecanismos de compensación, la regla más utilizada en el sector es el principio de las normas de desempeño del IFC, según las cuales las empresas deben comprometerse a realizar todos los esfuerzos por que la situación socio-económico de la población afectada permanezca igual o mejor a como se encontraba antes de la afectación.

Finalmente, en la tabla de lineamientos para mejorar mecanismos de participación elaborada, bajo el título de “puntos a favor” se han considerado los aspectos que presentan mayores niveles de consenso entre los diversos actores.

Cuadro 4: La participación en el monitoreo a los proyectos mineros

La participación de la población en el monitoreo ambiental y social de los proyectos mineros es uno de las temas de mayor debate y menor consenso entre los actores de la sistematización. En general, existen dos posiciones al respecto de este tema:

- Las posiciones en desacuerdo con esta participación se fundamentan en la tarea legítima que tiene el Estado de fiscalizar y monitorear, la cual no debe ser suplantada ni puesta en duda por la población. En este sentido, no resulta pertinente generar instancias alternas de vigilancia que cuestionen la autoridad del Estado en este tema y dupliquen esfuerzos.
- Las posiciones a favor de los monitoreos participativos (como la asumida en este documento) parten, en primer lugar, de reconocer los altos niveles de desconfianza que existe entre la población local con respecto al Estado y la empresa. En este sentido, existe la necesidad de generar mecanismos que colaboren con acercar a los actores y reducir los escenarios de conflictividad, brindándole mayor legitimidad a los proyectos. De otro lado, existe también un llamado a reducir los niveles de asimetría entre empresa y población con respecto al conocimiento. De este modo, los monitoreos colaboran con el objetivo de que la población local tenga un mejor entendimiento de los procesos involucrados en el desarrollo de los proyectos.

Por último, se reconocen también los distintos intereses de la población con respecto a aquello que se debe monitorear, cómo y dónde.

Reconociendo ambas posiciones, las propuestas de monitoreo participativo, como la desarrollada en este documento (Ver: tabla 2), deben tomar en cuenta dos aspectos centrales:

1. La participación de la población debe ser integrada al monitoreo de los proyectos mineros, sea: a) que forme parte de los monitoreos oficiales (OSINERMINING y DIGESA), lo que actualmente no está normado ni regulado; b) que sean parte de los monitoreos que realiza la empresa como parte de su control ambiental; o c) se generen programas de monitoreo participativo diseñados específicamente con este fin. Las dos últimas alternativas, actualmente, quedan a voluntad de las empresas.
2. Independientemente de la forma como se integre la participación de la población en el monitoreo, aquel modo de monitoreo donde participe la población debe tener algún grado de vinculación con el monitoreo oficial (Estado) y con el de la empresa (políticas internas).

Tabla 2. Lineamientos para mejorar mecanismos de participación

Mecanismo	Descripción y objetivos	Puntos a favor	Puntos en controversia	Lineamientos generales
Ordenamiento territorial	<p>Herramienta para la toma de decisiones sobre el mejor uso económico y ecológico del territorio.</p> <p>Objetivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> Guiar las acciones de mediano y largo plazo de los gobiernos regionales y central. 	<p>Debió haber precedido al crecimiento minero en el país.</p> <p>Es responsabilidad del Estado.</p> <p>Debe ser independiente a los proyectos mineros.</p> <p>Deber ser participativo.</p> <p>Debe considerarse una discusión técnica.</p> <p>Deben ser criterios técnicos que ayuden a evaluar con claridad casos concretos.</p>	<p>Difícil de alcanzar por razones técnicas, presupuestales</p> <p>Variantes de este ordenamiento o instrumento técnico podría ser usado sin fundamento para bloquear proyectos</p>	<p>Quiénes: Debe ser responsabilidad del Estado, liderados por los gobiernos regionales.</p> <p>Debe incluir la participación de la población organizada, las empresas como gremio y la sociedad civil.</p> <p>Cómo: Basado en el análisis técnico de las potencialidades</p> <p>No debe ser taxativo con respecto a la actividad minera</p> <p>Deber indicar zonas altamente sensibles en cuanto a la vulnerabilidad ecológica y social</p> <p>Cuándo: Independiente al cronograma de los proyectos. Es una tarea pendiente del Estado.</p>
Mecanismos de difusión de información	<p>Diversas formas de difundir información entre los diferentes grupos de interés involucrados en proyectos mineros.</p> <p>Objetivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> Permitir la comprensión de los proyectos, la participación informada y una adecuada toma de decisiones para ambas partes 	<p>La información debe ser:</p> <ul style="list-style-type: none"> Oportuna: en los momentos adecuados. Pertinente: referida a temas de interés, negociación y/o impacto. Física y culturalmente accesible: cercana y entendible para la población Continua: no debe circunscribirse a las etapas iniciales o evaluación de los EIA's. 	<p>Necesidad de generar información de manera independiente, en especial en lo referente a los EIA's.</p>	<p>Quiénes:</p> <ul style="list-style-type: none"> Empresa: en todo lo referente al proyecto y en sus diferentes etapas. Estado: en lo referente a las áreas de posibles desarrollo minero (ordenamiento territorial) y en lo referente a los estudios de impacto ambiental y social. Sociedad civil: facilitador para una información más accesible y pertinente. <p>Cómo: Adaptada a los contextos sociales y a las fases del proyecto.</p> <p>Cuándo: Desde el otorgamiento de una concesión a un privado hasta el post-cierre de los proyectos.</p>

Mecanismo	Descripción y objetivos	Puntos a favor	Puntos en controversia	Lineamientos generales
Espacios institucionalizados de negociación ⁴⁶	<p>Espacios de diálogo y negociación entre la población y la empresa. Estos pueden derivar en diversas formas de implementación como las mesas de diálogo.</p> <p>Objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El logro de acuerdos efectivos en temas de interés para ambas partes: venta de tierras, beneficios sociales, distribución de ganancias, empleo local, entre otros. 	<ul style="list-style-type: none"> - Logro de licencia social para los proyectos mineros. - Disminución de los niveles de conflicto. - Logro de alianzas duraderas - Logro de situaciones en las que ambas partes ganan. 	<p>Presencia del Estado:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Parte indispensable de todo proceso de negociación como garante de oficio de los derechos de la población. 2. Figura accesoria en un acuerdo entre privados. 	<p>Quiénes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Empresa y población. - Sociedad civil: facilitador, acompañante, capacitador y/o observador siempre y cuando su presencia sea reclamada por una de las partes. - Estado: indispensable en dos situaciones, para reducir la asimetría en casos de grupos vulnerables⁴⁶ y en situaciones de magnitud de riesgo elevada (riesgo de vulneración de derechos fundamentales). <p>Cómo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Flexibles en tiempos de duración y en elección de temas. - Supone los mecanismos de difusión previos. - Es recomendable un proceso previo de fortalecimiento de las organizaciones e instituciones locales. - Tener mecanismos de representatividad de la población (p.e. formación de comités o delegados de barrio) que garanticen dos puntos: que todos los intereses y los actores están representados y que exista un proceso dinámico y continuo con las bases para la toma de decisiones. <p>Cuándo:</p> <p>Todo el proceso minero con especial énfasis al inicio</p>
Monitoreo Social Participativo	<p>Mecanismo de involucramiento de la población local en el seguimiento del desempeño de la empresa y los acuerdos sociales con esta.</p> <p>Objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Otorgar legitimidad y aceptación a los proyectos mineros. • Posibilitar a la población directamente afectada monitorear los impactos que el proyecto tiene sobre ella. 	<ul style="list-style-type: none"> - Debe ser localizado: responder a un contexto y proyecto específico. - Necesita el involucramiento de los grupos de interés de la población, indistintamente, los impactados o potencialmente impactados en tierras y agua. 	<p>No debe ser obligatorio porque:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. No debe crear instancias paralelas al estado en su rol de monitor autorizado. 2. Debe surgir como una demanda de la población y no de un mandato del Estado, dado que existen en la población altos niveles de desconfianza y falta de legitimidad de los procesos dirigidos por el Estado. 	<p>Quiénes:</p> <p>Debe incluir indispensablemente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los grupos impactados directamente por el proyecto o potencialmente impactados, en especial por tierra y agua. - Autoridad local. - La sociedad civil puede acompañar estos procesos, si es acuerdo entre las partes. <p>Cómo:</p> <p>Debe ser vinculante a dos niveles:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Para el Estado: en los compromisos regulados (PAMA y PRC). Es decir que, los resultados de este monitoreo deben formar parte de lo que el Estado recibe para la fiscalización (OSINERMIG).

Mecanismo	Descripción y objetivos	Puntos a favor	Puntos en controversia	Lineamientos generales
<p>Monitoreo social estatal - regional</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Elevar las capacidades de vigilancia y conocimiento de la población. <p>Mecanismo legal que permite al Estado vigilar y fiscalizar los acuerdos sociales y ambientales alcanzados entre la empresa y el Estado (PAMA y PRC)</p>	<p>El Estado es considerado como el único actor legalmente autorizado y políticamente legítimo que vele por el cumplimiento de los acuerdos y compromisos</p> <p>En un proceso de descentralización de los procesos de vigilancia y empoderamiento de instancias intermedias de desarrollo, se debe de involucrar a los gobiernos regionales</p>	<p>3. Debe surgir como una demanda de la población porque sino puede convertirse en una instancia meramente formal.</p> <p>4. Responde a contextos específicos que son difíciles de universalizar a nivel del Estado.</p> <p>Debe de ser regulado y tener un carácter obligatorio. porque:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Aseguraría un estándar en la implementación. 2. Se deben asegurar mínimos obligatorios de participación en los monitoreos. 3. Existen altos niveles de desconfianza y legitimidad frente a lo elaborado por la empresa. 	<p>b) Para la empresa: en caso que los resultados sean contradictorios con los de la propia empresa o del Estado, deben incorporar en los mecanismos de Resolución de quejas y disputas.</p> <p>Debe estar regulado.</p> <p>Debe estar dirigido al monitoreo de los acuerdos ambientales y sociales (PAMA, PRC y otros a los que la empresa haya llegado con la población).</p> <p>Cuándo: Durante toda la ejecución de los proyectos</p>
			<p>Necesidad de reforzar capacidad del Estado de poder vigilar y hacer cumplir los acuerdos establecidos</p> <p>Definir funciones y competencias más claras para la Oficina General de Gestión Social (OGGS)</p>	<p>Quiénes: Organismos del gobierno central (OGGS y OSINERGMIN) con participación de instancias de los gobiernos regionales.</p> <p>Cómo: Obligatorio y por proyecto específico.</p> <p>Cuándo: Durante toda la ejecución de los proyectos.</p>

Mecanismo	Descripción y objetivos	Puntos a favor	Puntos en controversia	Lineamientos generales
Monitoreo al desempeño social del sector ²⁰	Lograr un ente mayor de consenso que transparente el desempeño social del sector; es decir, el cumplimiento de ciertos estándares sociales mínimo. Esto, a través de la evaluación empresa por empresa o de casos emblemáticos, pero con resultados aplicables al sector.	Se reconoce que se necesita mayores niveles de credibilidad en la información generada por el sector. Se necesita operacionalizar los principios o estándares sociales que ya existen en el sector (BM, ICMM) y estandarizar las prácticas. Sirve de insumo para la guía de políticas públicas y toma de decisiones.	Genera mayor burocracia. Cuestiona el papel regulador del Estado. Existe una práctica arraigada en el sector que sostiene que cuanto menos información se brinda mejor para la posición de la empresa (opuesto a la noción ganadora/ganadora).	Quienes: Deben estar representados 3 sectores: gremio empresarial, sociedad civil, Estado. Sería recomendable la participación de instituciones financieras internacionales como facilitadoras y/o garantes del proceso Cómo: De carácter voluntario. Debe estar dirigido al cumplimiento de estándares sociales del sector (elaboración de indicadores de desempeño). Cuándo: Independiente de la ejecución los proyectos.
Resolución y quejas y disputas	Protocolos y procedimientos diseñados e implementados por las empresas para el manejo y la respuesta de posibles quejas y/o disputas con la población. Debe contar con credibilidad, y por tanto, con cierto nivel de independencia de las empresas. Debe dar respuesta rápida y oportuna a las percepciones y/o quejas de la población mediante un mecanismo que esté formalizado.	Estandariza e interioriza al interior de la empresa la necesidad de dar respuesta a la población y la forma como debe darse Proporciona a la población un canal institucionalizado a través del cual dirigir sus quejas y evitar la confrontación legal y/o de fuerza Permite a la empresa conocer las percepciones contrarias de la población, y como tal, servir de insumo para la toma de decisión en el mejoramiento continuo de su desempeño social.	Peligro de poca credibilidad de la población en los mecanismos de la empresa	Quienes: Debe ser responsabilidad de la empresa, y ser parte de los compromisos asumidos ante el Estado (PRC). Cómo: En última instancia, debe incluir la posibilidad de intervención de un tercero independiente. Debe establecer la posibilidad de una compensación en caso que se compruebe un perjuicio. Cuándo: A lo largo de todo el proyecto.

Se considera que los lineamientos presentados son adecuados para las diferentes fases de un proyecto minero (exploración, desarrollo/operación y cierre). Únicamente el ordenamiento territorial debería ser pensado como un mecanismo previo a todo el proceso minero. En los otros casos, podrían cambiar los contenidos de la participación (p.e. si la información es sobre el inicio de un proyecto o el plan de cierre) y el público objetivo (p.e. la población directamente afectada suele cambiar a lo largo de los proyectos), pero no los principios de la participación: la información, el consenso, el monitoreo y la resolución de disputas.

6.1.1 Lineamientos para la aplicación de la consulta vecinal

Como ha sido anteriormente mencionado, para ser aplicada la consulta vecinal es necesario asegurar que el mecanismo alcance ciertos niveles mínimos de representatividad, legalidad e institucionalidad. De las experiencias de Tambogrande, Majaz y Michiquillay se obtienen ciertas pautas para asegurar estos niveles mínimos:

- Convocatoria al referéndum por una institución aceptada por la población que detente reconocimiento oficial (p.e. el Frente de Defensa y la municipalidad distrital en el caso de Tambogrande, y/o la junta comunal en el de Michiquillay).
- Utilización de mecanismos electorales formales (p.e., los implementados o asesorados por la ONPE) o de toma de decisiones ampliamente aceptados por la población (p.e comité electoral)
- Clara definición de los votantes (p.e. las personas mayores de edad de un determinado distrito o los comuneros activos debidamente empadronados).
- Utilización del marco legal existente (p.e. la ley de municipalidades).

Los lineamientos descritos en la tabla siguiente son aquellos que han logrado altos niveles de consenso entre los actores consultados por este estudio.

Tabla 3: Lineamientos para la aplicación del referéndum o consulta vecinal

Descripción y objetivos	Puntos a favor	Puntos en controversia	Lineamientos generales
<p>Mecanismo de participación a través del cual la población emite un voto con respecto a la conveniencia de una actividad o proyecto específico.</p> <p>Tiene como objetivo otorgar consentimiento al desarrollo de un proyecto extractivo.</p>	<p>La oposición se daría bajo circunstancias específicas cuando el proyecto atente contra:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La reproducción física, económica, social o cultural de un grupo humano. • La viabilidad de actividades económicas alternativas que proveen de un número importante de empleo o sean importantes para el desarrollo local-regional. • Ecosistemas frágiles o recursos naturales no renovables. <p>El consentimiento le otorga legitimidad y amplio apoyo social al desarrollo del proyecto.</p>	<p>Polariza a los diferentes actores y tiende a fragmentar a la población.</p> <p>No es vinculante ni legalmente aceptado (sería inconstitucional).</p> <p>No se enfoca en proporcionar alternativas de desarrollo para la localidad y la región.</p>	<p>Quiénes: Población, empresa, representantes del gobierno central y, sobre todo, alguna autoridad política administrativa local legítima (p.e. gobierno local o junta comunal).</p> <p>Cómo: Utilización de mecanismos electorales formales o ampliamente aceptados por la población.</p> <p>Clara definición de los votantes.</p> <p>Utilización del marco legal</p> <p>Presencia de veedores experimentados.</p> <p>Cuándo: Antes del inicio de un proyecto nuevo o antes de la expansión significativa de uno en marcha.</p>

7 RECOMENDACIONES

Las recomendaciones recogidas por las personas entrevistadas han sido ordenadas por actores, aunque se ha de reconocer que en muchas ocasiones ellas suponen la mejora de la relación entre dos o más de ellos. Asimismo, las recomendaciones realizadas responden a diferentes horizontes de tiempo -corto, mediano y largo plazo-, en las que algunas de ellas se relacionan con acciones precisas inmediatas y otras a procesos que deberían procurar situaciones adecuadas para el desenvolvimiento de las actividades mineras.

7.1 ESTADO

Es en el Estado que se han colocado buena parte de las expectativas de muchos de los entrevistados. Esto es así, entre otras, por tres razones: es la organización del país con mayor capacidad de ordenar el territorio y guiar las relaciones institucionales, por su legitimidad ineludible y por la tarea pendiente que tiene en el logro de un desarrollo social más justo. En este sentido, se reclama que el Estado debe de reforzar su actuación en cuatro áreas fundamentales, las cuales van en un rango de mayor a menor generalidad:

- a. Impulsar el debate público entre Estado y ciudadanía sobre la visión y estrategia de desarrollo que se busca tener, y el papel localizado de la minería en dicha visión. Este debate –que incluye a los diferentes niveles del Estado, al gremio minero, la sociedad civil, la academia, entre otros— debe de servir para diseñar la estrategia general según la cual incorporar la minería dentro del desarrollo nacional, regional y local. Tarea que pasa por la regulación de los principios de ordenamiento territorial.
- b. Lograr cubrir su rol proveedor de servicios fundamentales para la población, especialmente en zonas rurales con altos índices de pobreza, donde se suele ubicar la minería. Esta provisión cubre tanto el acceso a servicios básicos -como agua, desagüe y electricidad- como el derecho a educación, salud y administración de justicia. Los diversos actores concuerdan que no es viable que el Estado transfiera sus deberes hacia las empresas y los proyectos mineros. Lo que, por supuesto, no excluye el papel de colabores del desarrollo local y regional que las empresas deben de asumir.
- c. Obtener mayor niveles de credibilidad. Aún cuando existe una generalizada desconfianza hacia la imparcialidad del Estado entre la población y las organizaciones de base, se reconoce que es él la autoridad máxima y legítima que debe regular los procesos mineros. Esto es especialmente evidente en el caso de la evaluación de los estudios de impacto ambiental en los cuales es la misma institución que promueve el desarrollo minero la que evalúa la conveniencia de los proyectos. Existe una opinión mayoritaria de que la actividad de evaluación y monitoreo sea asumida por otro organismo, tal como el recientemente creado Ministerio de Medio Ambiente. De otro lado, como parte de los medios para mejorar su credibilidad, es claro que las agencias fiscalizadoras estatales deben fortalecerse su gestión institucional, especialmente de aquellas entidades como el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio del Ambiente, a nivel central como regional, contando con más personal y recursos.
- d. Impulsar mayores y mejores mecanismos de participación. A pesar de los grandes avances en el tema, especialmente en la fase de los estudios de impacto ambiental, se considera necesario que el Estado continúe promoviendo la participación informada de la población, y sobre todo, orientando la regulación hacia una concepción de la participación que supere la fase informativa. De otro lado, también se reconoce que aunque existe un amplio abanico de mecanismos informativos practicados por varias empresas, ello no debería ser dejado a la voluntariedad de la empresa, sino que deben de existir estándares más altos, obligatorios y regulados por el Estado.

7.2 EMPRESA

Una vez establecido el papel central que le corresponde al Estado en la tarea de guiar las actividades mineras, a las empresas les cabe ocho tareas en opinión de los entrevistados:

- a. Fortalecer las acciones por hacer más asequible la información a la población. Esta información debe cubrir temas como: características y expectativas de la propia empresa, diseño y planes de desarrollo del proyecto, posibles impactos, condiciones sociales de la población, características ambientales, acuerdos alcanzados, entre otros. Esta información, además de difundida de la manera más amplia posible -a través de bibliotecas escolares y comunales, asambleas comunales, material didáctico, etc.- debe de procurar ser explicada en los términos más pedagógicos posibles, incluyendo la traducción a las lenguas locales.
- b. Considerar, adaptar y renovar los mecanismos de de información y consulta y hacerlos parte de un proceso continuo. Así mismo tomar como válido los resultados de los procesos de consulta realizados. La consulta e información no deben limitarse a la fase inicial de los proyectos y la aprobación de EIAs, sino que deben de cubrir todo el proceso minero, incluyendo las etapas pre, post-cierre.
- c. Desarrollar mejores mecanismos de recepción de opinión de la población y, más importante aún, de devolución de esas opiniones.
- d. Desarrollar un sistema de recepción de quejas y solución de disputas. Este mecanismo, además de establecer plazos, procedimientos e instancias de resolución, debe de incorporar la posibilidad de recurrir a una instancia externa independiente, en acuerdo con la población.
- e. Mejorar la participación ciudadana en la elaboración de los Planes de Relaciones Comunitarias y los sistemas de gestión social. Ellos no solo deben estar mejor definidos en términos de cronogramas, metas e indicadores de evaluación y seguimiento, sino que deben de ser consultados y gozar de la aceptación de la población.
- f. Acogerse a sistemas voluntarios de certificación social.
- g. Mejorar el entendimiento del contexto local. Esto es especialmente pertinente dado que desde el sector empresarial se reclama que cada proyecto y contexto es diferente, por lo cual la regulación debería de ser flexible.
- h. Definir y aceptar el papel que la empresa puede jugar en el desarrollo local. Antes que liderarlo, la empresa debe ser parte de planes de desarrollo concertados a nivel local y regional.

7.3 ORGANIZACIONES DE SOCIEDAD CIVIL

Los diferentes entrevistados concuerdan que las instituciones de sociedad civil posee un enorme potencial para promover y facilitar procesos de participación ciudadana. Las principales tareas identificadas incluyen cuatro roles:

- a. Fortalecer su posición de defensa de derechos ciudadanos. Con ello busca disminuir la asimetría existente en la relación entre empresa y comunidad local.
- b. Desarrollar una dimensión de mediador. La sociedad civil puede promover más y mejores espacios de diálogo. Para ello debe brindar canales de comunicación recíproca -como las mesas de diálogo- y mejorar el conocimiento y la información, como, por ejemplo, a través de estudios independientes.
- c. Diseñar y aplicar sistemas de vigilancia. Significa que puede colaborar en las propuestas y desarrollo de mecanismos que transparente y tornen público el desempeño social del sector.
- d. Generar propuestas de políticas públicas de desarrollo en el sector minero y de estrategias de fortalecimiento de las instituciones públicas y privadas y organizaciones de base.

7.4 ORGANIZACIONES DE BASE

El gran reto para las comunidades locales y sus organizaciones de base es percibido como la necesidad de reducir asimetrías para que logre entablar un proceso en condiciones de igualdad con las empresas mineras. Para lograr superar este reto, han sido identificados al menos cuatro temas centrales:

- a. Mejorar las capacidades para la toma de decisión. Ello supone acceso y manejo de información técnica: asesoría, estudios independientes y difusión.
- b. Procurar desarrollar mejores y mayores formas de representación. Esta mejora de la confianza en los representantes de la población es fundamental para lograr y respetar acuerdos con las empresas y el Estado.
- c. Fomentar una cultura de diálogo. En muchos casos, a falta de mecanismos y confianza para el diálogo directo, se puede facilitar la figura de los mediadores.
- d. Empoderar la voz de la población organizada y encontrar canales institucionalizados para expresarla.

La siguiente tabla resume las recomendaciones sugeridas por actor y las ordena en un horizonte temporal de corto a largo plazo en las podrían ser alcanzadas.

Tabla 4: Recomendaciones por actor y horizonte de tiempo

Actor	Corto – mediano plazo	Mediano – largo plazo
Estado	Mejorar niveles de credibilidad. Impulsar y regular mecanismos de participación ciudadana.	Impulsar el debate público entre Estado y ciudadanía. Cumplir rol de proveedor de servicios fundamentales a la población.
Empresa	Brindar información asequible. Generar procesos continuos de información y consulta a lo largo de todo el proyecto minero. Aceptar resultados de procesos de consulta. Desarrollar mecanismos de recepción, incorporación y devolución de opinión de la población. Desarrollar sistemas de recepción de quejas y solución de disputas. Mejorar la participación en la elaboración de los Planes de Relaciones Comunitarias y los sistemas de gestión social. Mejorar el entendimiento, transparencia y confianza con el contexto local.	Acogerse a sistemas voluntarios de certificación social. Definir y aceptar el papel que la empresa puede jugar en el desarrollo local.
Sociedad civil	Fortalecer su posición de defensa de derechos ciudadanos. Ayudar en la reducción de asimetrías entre los actores especialmente a favor de las comunidades. Desarrollar una dimensión de facilitador, mediador.	Diseñar y aplicar sistemas de vigilancia.
Organizaciones de base	Mejorar las capacidades para la toma de decisión. Empoderar y canalizar la voz de la población.	Fortalecer sistemas de representación. Fomentar una cultura de diálogo.

8 REFLEXIONES FINALES DE LOS AUTORES

Las reflexiones que se presentan son producto de la revisión del conjunto de opiniones vertidas por los actores consultados. Ellas se han visto enriquecidas por los comentarios alcanzados tanto en la reunión de presentación de resultados como de manera individual. Estas breves notas están formuladas a modo de preguntas por cuanto no pretenden ser respuestas definitivas si no que, como indica el objetivo general en la introducción, sean insumo para un amplio debate nacional sobre minería, desarrollo, democracia y participación

¿Qué concepción de participación es más apropiada y por qué?

Más allá de una concepción maximalista que aboga por la participación en sí misma en tanto derecho consagrado por la Constitución Política, la participación entendida como consenso se puede considerar como la más apropiada.

Ello es así porque permite llegar a entendimientos y acuerdos entre las diferentes partes –Estado, empresa y población. Además, porque es la única concepción que brinda posibilidades de alcanzar una relación beneficiosa para las todas las partes (ganadora-ganadora).

En la legislación y en las prácticas actuales existen elementos de esta concepción, tal es el caso de los fideicomisos, el programa de solidaridad o los convenios marco. Sin embargo, estos esfuerzos están aún limitados a la fase inicial de los proyectos antes que al conjunto del proceso minero y, sobre todo, responden únicamente a mecanismos voluntarios de las empresas no enmarcados en un sistema mayor de monitoreo y planificación del desarrollo.

Dado el contexto actual, esta concepción de participación ciudadana es la que mayores retos sociales supone y mayores capacidades institucionales demanda. Supone, por ejemplo, romper con los altos grados de desconfianza en los sistemas de representación. Justamente por ello, su aplicación implica fortalecer el tejido institucional antes que debilitarlo.

¿Quiénes deben de participar?

Si algo se ha aprendido de la experiencia de más de una década conflictiva de expansión minera es que la actividad no se puede restringir a una relación entre empresa y comunidad. Las experiencias más exitosas son aquellas en las que se establece una relación coordinada entre empresa, población local y Estado. Y Estado tanto a nivel de sus órganos centrales como a nivel de sus instancias de gobierno regional y local. Situación aún más notoria en el nuevo escenario de disputa por la distribución de los recursos derivados de la actividad minera. En breve, se necesita de un Estado que asuma su función central en la administración de mecanismos reguladores y la provisión de servicios básicos y estos ámbitos no pueden ser abandonados a la esfera de negociación privada.

De otro lado, desde el sector empresarial ha surgido muchas veces una visión que considera que los grupos de la población llamados a participar son aquellos comprendidos dentro del área de influencia directa del proyecto. Esta visión, en algunas ocasiones ha tendido a oponer un enfoque por impactos con una visión más amplia de grupos de interés y ha considerado inconveniente la participación de grupos de interés fuera del Área de Influencia Directa como, por ejemplo, las ONGs.

Es recomendable una visión complementaria a nivel local, que pueda asegurar que los directamente afectados sean el núcleo de todo acuerdo alcanzado. Un enfoque de impactos permite involucrar a los grupos más afectados y más vulnerables, independientemente del poder y la voz que posean. Ello es importante ya que por frecuencia, y en la práctica, los grupos con mayor poder local suelen ser el centro de los procesos participativos y sistemas de beneficios por parte de la empresa, porque los consideran como aquellos que más impacto pueden causar hacia el proyecto minero

Asimismo, se debe tener siempre presente que el concepto de grupo impactado es uno dinámico, por cuanto el contenido del grupo impactado generalmente varía conforme varían las fases y las actividades del proyecto. Por ejemplo, en una fase inicial del proyecto los más impactados podrían ser aquellas familias ubicadas dentro de o en las proximidades inmediatas a la veta. Sin embargo, una vez reubicados los siguientes más afectados serían aquellos que se ubican en la parte baja de la cuenca o aquellos que viven en las cercanías y sienten el impacto de procesos de inflación local.

Al mismo tiempo, es necesario mantener un enfoque de grupos de interés por el cual sean incluidos en la participación aquellos actores como el Estado o la sociedad civil (ONGs, instituciones de iglesia, organizaciones representativas) que garanticen la transparencia de los acuerdos, faciliten el proceso y empoderen a la población organizada y vigilen el cumplimiento de los consensos logrados. De esta forma, se estaría cercano a algunas concepciones sobre interés difuso, según la cuales se procura proteger un conjunto indeterminable de posibles sujetos o de intereses personales o colectivos afectados⁵¹. En breve, las dimensiones públicas que entrañan el uso de recursos naturales hacen que diferentes grupos de interés actuando a diferentes escalas espaciales puedan participar de los procesos de negociación en la actividad minera.

¿Cuál es la agenda pendiente?

Existen varios temas pendientes alrededor de la participación ciudadana en minería. En el presente acápite se indicarán algunas de estas tareas que fueron señaladas durante la reunión de presentación de resultados de la presente sistematización.

Minería dentro de un plan de desarrollo territorial

Como se ha mencionado en el acápite 4.2.2 referente a la esfera pública de la participación en minería, existe un debate pendiente en torno al adecuado aprovechamiento de los recursos naturales y con ello, a la viabilidad o no de la actividad minera en determinadas regiones. Este debate se inscribe en una reflexión mayor sobre cómo la inversión privada –y en ella la minera– se inscribe dentro de un plan consensuado de desarrollo territorial. Ello lleva a la pregunta de cuál es el papel que le cabe a la minería en el desarrollo regional y nacional. Muchos actores señalan que este debate debió darse en una suerte de punto cero antes de la expansión de la gran minería. Sin embargo, el debate amplio sigue pendiente.

De este modo, la pregunta siguiente es cómo iniciar este proceso luego de aproximadamente quince años de intensa actividad minera en el país. Aún cuando no existe una respuesta clara y única si hay una primera exigencia de partida: la necesidad de analizar el aporte que la actividad minera ha tenido y viene teniendo en el desarrollo nacional, regional y local.

Este análisis implica el hacer accesibles y transparente la información pública y privada en torno a la actividad (p.e., generación y uso de rentas, cumplimiento de programas de adecuación y mitigación ambiental, cumplimiento de programas de relaciones comunitarias, entre otros). Con esta información y análisis se debería propiciar un diálogo entre los diversos actores involucrados: comunidades locales, empresas, Estado central, gobiernos locales y regionales y sociedad civil, incluyendo al sector académico.

El contexto actual de crisis mundial, con la caída de los precios de los metales y la incertidumbre de los mercados de capitales, puede suponer una posibilidad. Como varios actores han señalado, la crisis financiera podría implicar una disminución en la velocidad de la expansión minera que proporcione la calma necesaria para avanzar el debate pendiente, ofreciendo una oportunidad para discutir el tema de la regulación territorial (ordenamiento territorial y zonificación económica y ecológica).

Sin embargo, la crisis podría suponer también serios retos para la mejora de los procesos de participación ciudadana. Efectivamente, podría significar que algunos sectores consideren que para evitar la caída de las inversiones en el sector se deben restringir los procesos participativos y cualquier intento de regulación para tornar más atractivo el sector. Esto sería un retorno a las políticas de apertura irrestricta a las inversiones practicadas en la década de los años 90s.

Desarrollo de capacidades para la participación

Una de los supuestos importantes de la participación radica en que tanto la población como las empresas mineras y el Estado deben de estar capacitados para participar. Es decir, deben contar con información apropiada y herramientas adecuadas para negociar y pactar acuerdos. En este sentido, la experiencia ha demostrado que no solo se necesitan mejorar las capacidades de información y negociación de las partes sino, muy especialmente, las condiciones de los contextos locales para poder adecuar los impactos de la actividad minera en sus dinámicas de desarrollo.

Una comprobación obtenida durante la elaboración de estudio se refiere a las altas expectativas existentes –en especial entre las organizaciones de base– en torno a los espacios de participación y negociación con las empresas. Estas expectativas, sin embargo, no van acompañadas de las capacidades y los conocimientos que hagan posible el funcionamiento de dichos espacios. En este sentido, un primer paso necesario es consolidar un lenguaje común sobre lo que significa participación, sus posibilidades y sus límites⁵². Esta sistematización, con la tipología propuesta, procura aportar en esta línea.

De otro lado, con respecto a la necesidad de mejorar la capacidad de los espacios locales de incorporar los impactos de la actividad minera en sus procesos internos, algunos actores han sugerido una suerte de moratoria antes de que una operación minera entre en la fase de explotación. Este sería un tiempo en el que la empresa, el Estado y las instituciones locales trabajen conjuntamente para que los acuerdos alcanzados puedan realmente cumplirse: por ejemplo, preparación de mano de obra local para trabajar en la mina, establecimiento de los mecanismos interinstitucionales de monitoreo y seguimiento, preparación de las instituciones locales (municipios y gobierno regional) para una utilización adecuada de los futuros ingresos de canon⁵³, etc.

Podría parecer que una moratoria de algunos años para realizar esas actividades es un problema para las empresas. Sin embargo, en la práctica grandes operaciones mineras están tardando mucho tiempo en conseguir la mínima licencia social y, además, su funcionamiento posterior suele estar frenado por conflictos sucesivos.

Participación del Estado en el aprovechamiento de los recursos mineros

Algunos actores han hecho mención la pertinencia de un debate sobre el retorno de la participación directa del Estado en la conducción y operación de proyectos mineros. Este debate escapa completamente a los objetivos del estudio. Sin embargo, en cuanto relacionado con el tema de la participación ciudadana se tiene la impresión de que cuanto más amplios sean los roles del Estado, más difícil será una actuación independiente. Ya de por sí es problemática la doble función de promotor de la actividad minera y de fiscalizador de la misma. Que además de ser promotor y fiscalizador el Estado sea operador de proyectos mineros no contribuye a un adecuado funcionamiento de procesos de participación ciudadana en el sector. En el mejor de los casos, se requerirían de mayores y mejores mecanismos de vigilancia y una participación más activa de la sociedad civil en los tres niveles (locales, regional/nacional e internacionales). El presente documento ha sido desarrollado sobre un esquema del Estado como promotor y fiscalizador, no operador.

Participación ciudadana en diferentes fases de los proyectos mineros

Los lineamientos para la mejora de mecanismos de participación ciudadana en este documento propuestos se consideran como adecuados para las diversas fases de los proyectos mineros: exploración, desarrollo/operación y cierre. Sin embargo, en algunos comentarios alcanzados por ciertos actores han notado la importancia de profundizar en el tema de participación en situaciones específicas del quehacer minero, como es el caso de los reasentamientos de población.

Un breve párrafo al respecto. En primer lugar, los lineamientos deberían ser los mismos: logro de acuerdos con los grupos afectados y sistema de vigilancia y garantía a través del Estado y la sociedad civil.⁵⁴ Sin embargo, las situaciones de reasentamiento se convierten en muchas ocasiones en oportunidades para

promover mejoras en la calidad de vida de la población desplazada, tanto a través de mejoras tecnológicas como de la creación de mejores oportunidades de desarrollo social y económico. Actualmente existen en Perú dos procesos de reasentamiento (aun en etapa de diseño) como son por el proyecto minero Toromocho – Chinalco y La Granja – Río Tinto, ambos proyectos colocaran precedentes importantes para el país y la región.

9 BIBLIOGRAFÍA

Alayza, Alejandra (2007) *No pero sí: comunidades y minería. Consulta y consentimiento previo, libre e informado en el Perú*. Lima: CooperAcción.

Álvarez, Sonia; Dagnino, Evelina y Arturo Escobar (1998) "Introduction: The Cultural and the Political in Latin American Social Movements." Álvarez, Sonia E., Evelina Dagnino, y Arturo Escobar, eds. *Cultures of Politics, Politics of Cultures: Re-Visioning Latin American Social Movements*. Boulder: Westview Press: 1-29.

Anglo American (2003) *SEAT Socio-Economic Assessment Toolbox Overview*. Disponible en: <http://www.angloamerican.co.uk/cr/socialresponsibility/seat/>

Arellano, Javier (2008) *Mining and its Meanings: Local Politics, Conflict, and Development in Peruvian Mining Regions*. Borrador de investigación.

Banco Mundial (2007) *Análisis ambiental del Perú: retos para un desarrollo sostenible*. Lima: Unidad de Desarrollo Sostenible Región de América Latina y el Caribe, Banco Mundial.

Banco Interamericano de Desarrollo – BID (1997) *Libro de consulta sobre participación*. Washington D.C.: BID.

Bebbington, Anthony (2007) *La glocalización de la gobernanza ambiental: relaciones de escala en los movimientos socio ambientales y sus implicaciones para la gobernanza ambiental en zonas de influencia minera en Perú y Ecuador*. Manchester: Universidad de Manchester, Escuela de Medio Ambiente y Desarrollo.

Bebbington, Anthony y María Luisa Burneo (2008) "Conflictos mineros: ¿Freno al desarrollo o expresión ciudadana?", en: OXFAM, *Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú. Informe Anual 2007 - 2008*. Lima: Oxfam, pp. 44 - 51.

Burneo de la Rocha, María Luisa y Susana Ilizarbe Pizarro (1999) *Tierras comunales y conflicto con el estado: el caso de Olmos, reporte final del trabajo de campo realizado en la comunidad campesina de "Santo Domingo de Olmos"*.

Camacho, Luis y Lossio, Félix (2007) "La mesa de diálogo de la provincia de Espinar, Cusco: solucionando conflictos entre sociedad civil local y empresa minera BHP Billiton Tintaya sin la presencia del Estado", en: Aldo Panfichi (editor), *Participación ciudadana en el Perú: disputas, confluencias y tensiones*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 147-229.

Carter, Assheton (1999) *Mining Companies as Agents of Development?: Corporate Social Responsibility, Participation and Local Community at Mining Projects*. Bath: Ph.D. Thesis at the University of Bath.

Castillo, Gerardo (2006) "Se vende oro: la creación de espacios contestados en la promoción de la minería peruana". Gisela Cánepa y María Eugenia Ulfe eds. *Mirando la esfera pública desde la cultura en el Perú*. Lima: CONCYTEC, pp.: 95-106.

CEPES (2001) *Congreso Nacional de Comunidades Campesinas, Caseríos y Poblaciones Afectadas por la Actividad Minera*, Allpa. Comunidades y Desarrollo, <http://www.cepes.org.pe/allpa/GRUPO/Congreso.htm>, Abril 5, 2001.

Chaparro, Anahí (2008) "El proceso de consulta en la comunidad de Michiquillay". *Voces*, Asociación Servicios Educativos Rurales (15-16): pp. 14-16.

Colchester, Marcus y Farhan, Maurizio (2007) "Poniendo en práctica el Consentimiento libre, previo e informado - CLPI: Desafíos y perspectivas para los pueblos indígenas", en *Forest Peoples Programme, Documentos de Trabajo sobre el CLPI*. Londres: Forest Peoples Programme.

- Dagnino, Evelina (1998) "Culture, Citizenship, and Democracy: Changing Discourses and Practices of the Latin American Left." Alvarez, Sonia E., Evelina Dagnino, and Arturo Escobar, eds. *Cultures of Politics, Politics of Cultures: Re-Visioning Latin American Social Movements*. Boulder: Westview Press: 33-63.
- Damonte, Gerardo (2008) "El esquivo desarrollo social en las localidades mineras". *Análisis & Propuestas*, junio (14): 1-5. Lima: GRADE.
- Dávila, Julio y Gutiérrez, Oscar (2007) "El Punto de Inicio: Libre Determinación. Un estudio de caso en el Perú", en Forest Peoples Programme, *Documentos de Trabajo sobre el CLPI*. Londres: Forest Peoples Programme.
- De Echave, José (2008) *Diez años de minería en el Perú*. Lima: CooperAcción.
- Defensoría del Pueblo – Unidad de Conflictos Sociales (2008) *Reporte de conflictos sociales*, N° 52, junio.
- Diaconia para la Justicia y la Paz, CEAS (2006) "Tambogrande: mangos, limones y oro".
- Eguiguren, Francisco (2008) *Informe jurídico: análisis de la conformidad constitucional del uso de las facultades legislativas otorgadas por el Congreso al Poder Ejecutivo mediante la Ley N 29157*. Lima: Oxfam América.
- Environmental Law Institute (2004) *Consentimiento informado previo y minería: promoviendo el desarrollo sustentable de las comunidades locales*. Washington D.C.: Environmental Law Institute. Disponible en: www.elistore.org
- Greenspan, Emily (2006) *Strategies for Improving Government Consultations with Indigenous Peoples in the Peruvian Amazon*. Cambridge, MA: Master's thesis in Public Policy, Kennedy School of Government, Harvard University.
- Hopenhayn, Martín (2000) "Cultura y participación: entradas para el debate", en: B. Kliksberg y L. Tomassini (comps.) *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo; Fundación Felipe Herrera; Universidad de Maryland; Fondo de Cultura Económica, pp. 231-244.
- Jelin, Elizabeth (1996) "Citizenship revisited: Solidarity, responsibility, and rights." Jelin, Elizabeth and Eric Hersberg (eds.). *Constructing Democracy*. Boulder, CO: Westview Press: 101-119.
- . (1998) *Toward a Culture of Participation and Citizenship: Challenges for a More Equitable World*. Alvarez, Sonia E., Evelina Dagnino, and Arturo Escobar, eds. *Cultures of Politics, Politics of Cultures: Re-Visioning Latin American Social Movements*. Boulder: Westview Press: 405-414.
- Kliksberg, Bernardo (2000) "Seis tesis no convencionales sobre participación", en: B. Kliksberg y L. Tomassini (comps.) *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo; Fundación Felipe Herrera; Universidad de Maryland; Fondo de Cultura Económica, pp. 167-195.
- Lanegra, Iván (2008) "Derecho al ambiente e intereses". *Derecho ambiental: diálogo y debate sobre derecho y política ambiental*. Lima: PUCP, <http://blog.pucp.edu.pe/item/8449>.
- Leyva, Ana (2005) *Proceso minero y participación ciudadana*. Lima: Fedepaz; Oxfam América.
- Lora, Eduardo (1997) *A Decade of Structural Reform in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure It*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank. Office of Chief Economist. Working Paper Green Series # 348.
- MAC – Mines and Communities (2005) "Manhattan pulls out after US\$60mn Tambogrande loss – Peru". <http://www.minesandcommunities.org/article.php?a=1266>.

- Organization for Economic Cooperation and Development – OECD (1993). *Orientations on Participatory Development and Good Governance*. Paris: OECD.
- Oxfam Internacional y Social Capital Group SAC. (2007) *Reponsabilidad Social Empresarial en el sector minero en el Perú*.
- Peluso, Nancy (1992) *Rich Forests, Poor People: Resource Control and Resistance in Java*. Berkeley: University of California Press.
- Postigo, William (2007) *Diagnóstico sobre participación ciudadana y acceso a la información pública ambiental, y propuesta de norma general común*. Lima: CONAM.
- Reis, Fabio W. (1996) "The State, the Market, and Democratic Citizenship." Jelin, Elizabeth and Eric Hersberg (eds.). *Constructing Democracy*. Boulder, CO: Westview Press: 121-138.
- Remy, María Isabel (2005) *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú*. Lima: IEP.
- Rousseau, Stéphanie y François Meloche (2002) *El oro y la tierra: retos del desarrollo democrático. Informe de la misión de observación de la consulta vecinal de Tambogrande, Piura, Perú*. Montreal: Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático.
- Sartori, Giovanni (2003) *¿Qué es la democracia?* Buenos Aires: Taurus.
- Scott, James (1979) *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*. New Haven: Yale University Press.
- Tanaka, Martín (2001) *Participación popular en políticas sociales: cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario*. Lima: IEP.
- Tomassini, Luciano (2000) "El giro cultural de nuestro tiempo", en: B. Kliksberg y L. Tomassini (comps.), *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo; Fundación Felipe Herrera; Universidad de Maryland; Fondo de Cultura Económica, pp. 59-100.
- Tsing, Anna (2000) "Inside the Economy of Appearances". En: *Public Culture*, 12 (1): 115-144.
- United Nations Conference on Trade and Development - UNCTAD (2008) *World Investment Report 2007: Transnational Corporation, Extractive Industries and Development*. New York: United Nations.
- Urteaga, Patricia (2008) *Informe socio jurídico sobre decretos legislativos vinculados a derechos de pueblos indígenas*. Lima: IBIS, Derechos, educación y desarrollo.
- World Bank (1996) *Participation sourcebook*. Washington D.C.: World Bank Group. <http://www.worldbank.org/wbi/sourcebook/sbhome.htm>
- World Resources Institute (2004) *Recursos mundiales 2004: decisiones para la tierra. Equilibrio, voz y poder*. Washington D.C.: PNUD, PNUMA, World Bank, World Resources Institute.

Sitios web consultados

www.angloamerican.co.uk

www.antamina.com

www.riotinto.com

www.riotintolagranja.com

www.shougang.com.pe

www.snmpe.com.pe

www.southernperu.com

www.tintaya.com.pe

www.xstrata.com.pe

www.yanacocha.com.pe

www.zjky.cn

10 ANEXOS

10.1 PRINCIPALES ESTANDARES INTERNACIONALES

Se ha tomado en cuenta aquellas iniciativas o estándares internacionales vinculados a manejo social de las empresas, y que incluye directa o indirectamente el tema de la participación.

El cuadro se ha elaborado tomando en cuenta la información oficial publicada en las páginas Web de las instituciones autoras o promotoras de las iniciativas descritas.

Año de publicación	Institución promotora	Nombre	Referencia al tema de participación
1997	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente	Iniciativa para el Reporte Global	Herramienta para desarrollar y difundir directivas aplicables para la elaboración de Memorias o Reportes de Sustentabilidad. La elaboración de Memorias de Sostenibilidad es un término amplio y con variados sinónimos (p. e. triple cuenta de resultados, informes de responsabilidad corporativa, etc.), pero cuyo objetivo se centra en la descripción de información relativa al impacto económico, ambiental y social de las organizaciones o corporaciones. En este sentido, supone la medición, divulgación y rendición de cuentas (accountability) frente a grupos de interés internos y externos en relación con el desempeño de la organización con respecto al objetivo del desarrollo sostenible. Según ello, se involucran la participación en tanto apuntan a la difusión de información y transparencia en el desempeño. De otro lado, los lineamientos para la elaboración de los reportes se construyen mediante un proceso de consenso entre los diversos actores interesados. De este modo, todos los documentos del Marco GRI se han elaborado a través del diálogo entre los grupos de interés de la comunidad inversora, los empleados, la sociedad civil, los auditores y la comunidad académica, entre otras. Todos los documentos de dicho marco están sujetos a comprobación y a mejoras continuas.
2000	Institute of Social and Ethical Accountability (ISEA)	AccountAbility 1000 (Aa1000)	Estándar para la rendición de cuentas que busca garantizar la calidad de las rendiciones de cuentas, evaluaciones y divulgación sobre aspectos de carácter social y ético de la gestión de las empresas. Norma de procedimiento que concreta los procesos que ha de llevar a cabo una empresa para responder por sus acciones. Sin embargo, cabe señalar que la AA 1000 describe el conjunto de procesos que una empresa ha de seguir para contabilizar, administrar y comunicar su desenvolvimiento social y ético, sin que se precise cuál debe ser el desenvolvimiento. De este modo, toca el tema de la participación en tanto la necesidad de divulgar información pertinente para una adecuada vigilancia social.
2000	Gobiernos de Estados Unidos, Reino Unido, Noruega y Holanda	Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos	Código voluntario negociado y firmado por grandes multinacionales del sector extractivo (BP, BHP Billiton, Anglo American, Occidental Petroleum, Chevron-Texaco, Shell y Rio Tinto), ONG internacionales (Human Rights Watch, International Alert y Amnistía Internacional), y los gobiernos de Estados Unidos, Reino Unido, Noruega y Holanda. Recomiendan hacer análisis sobre los riesgos

Año de publicación	Institución promotora	Nombre	Referencia al tema de participación
			<p>políticos, socioeconómicos y de seguridad de operar en zonas de conflicto, así como de los impactos de esas operaciones sobre la dinámica de los conflictos y la situación de derechos humanos. Así mismo, enumera mejores prácticas en las relaciones de las empresas con la seguridad pública (entre ellas los términos de los acuerdos con las Fuerzas Armadas locales); y la contratación de firmas de seguridad privada.</p> <p>Aun cuando no tocan el tema de la participación directamente, recomiendan que las compañías en sus procedimientos de evaluación y monitoreo de riesgos deben incluir la perspectiva y participación de fuentes oficiales (gobiernos) así como de la sociedad civil. En este sentido, hace hincapié en se deben consultar periódicamente con otras empresas, con los gobiernos del país y del país de origen y con la sociedad civil acerca de las cuestiones de seguridad y derechos humanos.</p> <p>No se hace ninguna especificación con respecto a la participación de la población local en estos temas.</p>
2000	Naciones Unidas	Pacto Mundial	<p>10 principios que tienen por objetivo mejorar las políticas empresariales en cuatro ámbitos: derechos humanos, trabajo, medio ambiente y erradicación de la corrupción.</p> <p>Una vez que se ha comprometido, se espera que la compañía:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Introduzca cambios en sus operaciones de manera que el Pacto Global y sus principios formen parte de su estrategia, cultura y operaciones diarias. • Promueva al Pacto Global y sus principios a través de formas de comunicación tales como comunicados de prensa, discursos, etc., y • Describa en su informe anual u otro documento similar (informe de sustentabilidad) las formas en que está apoyando al Pacto Global y todos sus nueve principios. Este requerimiento de informar intenta profundizar el compromiso de los directivos de las empresas y generar más información libremente disponible.
2001	PNUMA ICMM	APEL PARA MINERIA. Guía para la industria minera a fin de promover la Concientización y Preparación para Emergencias a Nivel Local	<p>Provee un marco para la preparación de un Plan de Respuesta de Emergencia que puede ser utilizado por la gerencia de minas, agencias de respuesta de emergencia, funcionarios estatales y comunidades locales.</p> <p>Entre sus objetivos, reconoce que una comunidad local adecuadamente informada y preparada se encuentra en mayor capacidad de lidiar con posibles emergencias de la industria minera.</p>
2003	Consejo Internacional para los Minerales y Metales (ICMM)	Principios ICMM	<p>Diez principios aprobados por el Consejo Internacional sobre Minería y Metales (ICMM) en mayo de 2003. Los miembros del ICMM se comprometerse a medir su desempeño en el desarrollo sostenible a la luz de dichos principios.</p> <p>Uno de los 10 principios del esta dedicado a la relación de las empresas con sus grupos de interés. Destaca la necesidad de informar, consultar y garantizar la independencia de la consulta (recojo de opinión). (Principio 10). Así mismo, incide en que debe garantizarse el dialogo continuo y con todas las partes, incluso las minorías o grupos marginados (Principio 9).</p>

Año de publicación	Institución promotora	Nombre	Referencia al tema de participación
2003	Gobierno Británico	Iniciativa para la Transparencia de la Industria Extractiva (EITI)	Alianza entre gobiernos, empresas y grupos de la sociedad civil, inversionistas y organizaciones internacionales promovida por el gobierno británico. Promueve la mejora de la gobernanza en los países ricos en recursos naturales, a través de la verificación y la publicación de los pagos hechos por las empresas extractivas y los ingresos públicos del petróleo, gas y minería. Con ese objetivo establece un estándar para la publicación de lo que las empresas pagan y revelar lo que los gobiernos reciben del sector extractivo. De este modo, atiende el tema participativo a través de la difusión de información, en pro de una mejor vigilancia social.
2005	Instituto Ethos de Empresas y Responsabilidad Social	Indicadores Ethos	Herramienta de ayuda para las empresas en su desempeño frente a la responsabilidad social y el desarrollo sustentable. Representan una escala evolutiva de parámetros de políticas y acciones que las empresas pueden utilizar como referencia o inspiración para sus propias políticas y acciones. Dentro de estos indicadores de desempeño, se reconoce el tema de la participación a través de: a) mantener un dialogo con los grupos de interés (indicador 5); b) difundir información relativa al manejo social a través de un balance social, en cuya elaboración deban involucrarse terceras partes (indicador 6); c) una relación adecuada con la comunidad, en la prevención, mitigación y monitoreo de posibles impactos (indicador 32) y el apoyo o financiamiento social de la empresa (indicadores 33, 34 y 35).
2006	Corporación Financiera Internacional	Políticas y Normas de Desempeño sobre Sostenibilidad Ambiental y Social	Esta política y Normas de Desempeño son efectivas desde el 2006. El principal cambio de estos estándares esta en que representan un nuevo mecanismo para decidir, proyecto por proyecto, cual debe ser el nivel de los requerimientos de desempeño ambiental y social. La participación es asumida como indispensable a dos niveles: divulgación de información pertinente y adecuada como parte de la Gestión Social de los proyectos (Norma 1); y procesos consulta (previa, libre e informada) en casos de potencial afectación. Este último caso, es resaltado en situaciones especiales como reasentamiento involuntario, pueblos indígenas y el respeto al patrimonio cultural.
2006	Banco Mundial	Principios del Ecuador	Conjunto de directrices de adhesión voluntaria para la gestión de temas sociales y ambientales vinculados al financiamiento de proyectos de desarrollo. Su marco está basado en los estándares medioambientales y sociales del IFC. Son aplicables a proyectos de desarrollo con un costo de más de US \$ 50 millones. Las instituciones que se adhieren declaran que tienen o van a poner en marcha políticas internas y procesos que sean compatibles con los Principios de Ecuador. Según ello, el IFC solo otorga préstamos a las organizaciones que demuestren esta aplicabilidad.
2007	Corporación Financiera Internacional	Manual de Buenas Prácticas en Relaciones Comunitarias (Handbook on Stakeholder Engagement)	Esta publicación es el resultado de las experiencias del IFC con sus clientes del sector privado en las economías emergentes. Incluye 30 ejemplos prácticos y temas tales como: identificación de actores, divulgación de información, manejo de riesgos, resolución de conflictos, desarrollo comunitario, monitoreo y evaluación, entre otros.

Año de publicación	Institución promotora	Nombre	Referencia al tema de participación
2008	Organización Internacional para la Estandarización (ISO)	ISO26000	<p>En el año 2004 se creó en la ISO un grupo de trabajo cuya labor consiste en la elaboración de unas directrices sobre responsabilidad social. El objetivo es que las organizaciones tomen responsabilidad por el impacto de sus actividades en la sociedad y el medioambiente.</p> <p>La norma ofrecerá una guía sobre la forma como las empresas deben conducir sus actividades, para que sea consistente con los intereses de la sociedad y el desarrollo sostenible. Como tal, se tratarán temas de responsabilidad social relacionados con el medioambiente, los derechos humanos, las prácticas laborales, el gobierno organizacional, las prácticas de negocios justas, el involucramiento de la comunidad y el desarrollo social.</p> <p>El tema de la participación resulta relevante, tanto en los objetivos de la norma, que incluye proveer una guía práctica para identificar e involucrar a los grupos de interés; como en el desarrollo de la misma. De este modo, el documento de trabajo preliminar (2006) integra el tema de la participación en los principios substantivos de la RSE (aquellos que se aplican a resultados por los cuales la organización es responsable). Uno de estos principios especifica sobre el "Involucramiento de la comunidad". Uno de los ejemplos prácticos para el logro de este objetivo versa sobre: asegurar que las comunidades en las cuales operan, estén informadas de manera oportuna, y estén participando activamente en los progresos de la organización que les afecte.</p> <p>De otro lado, incluye dentro de sus principios operativos la rendición de cuentas y transparencia en la gestión de la RSE.</p>

10.2 POLÍTICAS Y PRINCIPIOS CORPORATIVOS

El siguiente cuadro se ha elaborado tomando en cuenta las políticas y/o principios oficiales de las empresas, difundidos en sus páginas web. La consolidación hecha no incluye un trabajo de campo o verificación de lo difundido.

Empresa	Política - Principios
ANGLO AMERICAN	<p>Anglo American es signataria y tiene el compromiso de operar bajo los lineamientos para el desarrollo sostenible de la International Council of Mining Metals (ICMM) y las directrices del Global Reporting Initiative G3.</p> <p>Para la puesta en práctica de estos principios ha desarrollado un toolkit corporativo (Socio Economic Assessment Tool - SEAT), con una gestión social basada en la evaluación de impactos. En las prácticas, incorpora la noción de "mutuo entendimiento" entre la empresa y las comunidades. Estos procesos de integración de los grupos de interés, se orienta principalmente a los temas de inversión social.</p> <p>Los pasos clave de la herramienta SEAT incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elaborar perfiles de las operaciones y de las comunidades que acogen - Identificar y comprometerse con los principales grupos de interés - Evaluar el impacto de la operación (positivo o negativo) y las necesidades claves de la comunidad para su desarrollo socio económico. - Elaborar un plan de gestión para mitigar los posibles impactos y aprovechar al máximo los beneficios de las operaciones - Trabajar con los grupos de interés y las comunidades para ayudar a resolver algunos de sus retos de desarrollo más amplios, autónomamente. - Elaborar un informe con los grupos de interés para formar la base del compromiso de participación con la comunidad. <p>(Traducido del inglés de la página WEB de Anglo American)</p>

Empresa	Política - Principios
ZIJIN MINING GROUP	<p>La relación con el entorno de esta corporación esta centrada en la relación con el medio ambiente natural y su protección. Sin embargo, introduce en sus políticas dos concepciones claves para la relación con las comunidades. El primero es el compromiso con la inversión para mejorar las condiciones de bienestar; y el segundo la promoción de la credibilidad en todas sus operaciones, como modus operandi. La empresa se adherido a la SA8000 (Social Accountability Certification) y al concepto de "desarrollo científico " (ICMM).</p> <p>(Traducido del inglés de la página WEB de Zijin Mining Group)</p>
DOE RUN PERU	<p>En DRP se aplica un modelo de responsabilidad social que funciona bajo la premisa del "consentimiento de los ciudadanos" y con la práctica de la política del "buen vecino" con el único propósito de participar en el desarrollo sostenible de las comunidades circundantes en La Oroya. Con este enfoque, las actividades de la empresa están orientadas al fortalecimiento de las capacidades y el desarrollo del potencial de las personas.</p> <p>En las actividades de inversión social, existe una participación activa y responsable de los miembros de la comunidad en cada proyecto ejecutado.</p> <p>Se incide también en la promoción de la co responsabilidad, según la cual exista una responsabilidad compartida entre el Estado, la sociedad civil y la empresa. El esfuerzo conjunto realizado por todos los actores genera una dinámica integral de desarrollo sostenible para garantizar una mejor calidad de vida para las poblaciones y comunidades circundantes.</p>
RIO TINTO	<p>Río Tinto tiene una política específica para el trabajo con las comunidades (Política de Comunidades). Según esta, los cimientos de la relación con las comunidades son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Presentación de la empresa: Establecer los términos de la relación con las comunidades locales fue uno de los primeros logros y esclarecer, en términos prácticos, el significado de la presencia de Río Tinto La Granja en el área. - Manejo de expectativas: Río Tinto La Granja trabaja arduamente para posicionarse como facilitador, comprometido a contribuir con el desarrollo sostenible de las comunidades vecinas y no como una fuente de ingresos y donativos, como fue visto inicialmente. <p>Así mismo, se centra en el trabajo de "ida y vuelta" con representantes locales, bajo un enfoque participativo de Consulta que contribuya a una mejor toma de decisiones de la empresa. Esto, orientado al manejo se la inversión social. Según ello, se trabaja estrechamente con los representantes locales para asegurar el más amplio entendimiento de las preocupaciones y prioridades de las comunidades, y se usan esos hallazgos para diseñar adecuados programas de asistencia que reflejen las prioridades locales.</p> <p>A través de la consulta permanente y la comunicación en ambos sentidos, el objetivo es comprender y responder a las cambiantes circunstancias y preocupaciones para poder tomar decisiones informadas.</p> <p>Al final del 2004, (en todas las operaciones mundiales) se introdujo el Communities Standard Support para brindar apoyo a la implementación de la Política de Comunidades.</p> <p>Adicionalmente, en Río Tinto se ha integrado la participación de la población en las políticas de medio ambiente, específicamente en el monitoreo de uso de aguas.</p>
ANTAMINA	<p>Antamina mantiene una política de Responsabilidad Social y Relaciones Comunitarias enfocada en la difusión de información y consulta de la población. Según ello, implementa procesos de consulta y comunicación constantes con las comunidades, como herramienta indispensable en los temas de inversión social. Específicamente, su "Política de Medio Ambiente, Salud, Seguridad Industrial, Relaciones Comunitarias y DD.HH.", indica que la empresa tiene el compromiso de crear valor y beneficios también para las comunidades, entre otros temas, a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mantener comunicación abierta con las comunidades y autoridades respecto a temas relacionados al medio ambiente, salud, relaciones comunitarias y DD.HH. - Mantener un programa de monitoreo para asegurar el cumplimiento constante de esa política, de otros compromisos asumidos por Antamina, de las leyes y de las normas gubernamentales. - Mantener un programa de capacitación para asegurar el cumplimiento de las responsabilidades en Salud, Medio Ambiente, Relaciones Comunitarias y DD.HH. <p>Antamina se ha adherido a los Principios Voluntarios de Seguridad y DD.HH.</p>

Empresa	Política - Principios
	<p>Como parte de su "FILOSOFIA de RESPONSABILIDAD SOCIAL", se incide fuertemente en los temas de información y consulta. Entre sus compromisos, destaca:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Comportarse responsablemente desde el inicio, desde la exploración se respeta la cultura, el medio ambiente, los valores y las tradiciones de las comunidades locales. - Reconocer "el derecho a saber de la población" y promover los medios que faciliten la difusión y acceso a la información relacionada con las operaciones y sus impactos ambientales. - Desarrollar un proceso de consulta con los miembros de la comunidad y los públicos relacionados para obtener su involucramiento en los temas que afectan su desarrollo. La consulta constante ayuda a crear una atmósfera de confianza y a construir relaciones de credibilidad. - Inspirar confianza mediante una conducta adecuada, manteniendo una buena comunicación y tratando de cumplir todo compromiso o promesa hecha ante la comunidad. - Promover la participación de las comunidades y públicos relacionados en un proyecto de desarrollo compartido, a la vez que se obtiene mejor disposición hacia las operaciones. Debemos hacer que participen en la gestión de programas de desarrollo comunitario agentes externos como: las comunidades locales, ONGs, autoridades regionales e instituciones sociales. - Evitar el paternalismo y el asistencialismo; en su lugar, Antamina promueve un proceso de planificación estratégica con las comunidades, respetando la autonomía de sus organizaciones y abriendo el camino hacia su propio desarrollo. Las estrategias consideran planes que van más allá de la vida útil de la mina, de modo que los programas de desarrollo comunitario puedan continuar de modo autónomo después del cierre de la operación minera.
YANACOCHA	<p>Yanacocha integra el tema de la participación tanto en sus políticas de inversión social como de desempeño ambiental. Según ello, en su Declaración de Compromiso, la empresa se compromete a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Brindar comunicación transparente a través del desarrollo de programas participativos que permitan atender las inquietudes ambientales de la comunidad. - Desarrollar el cierre de minas con la participación de la comunidad y garantizando los recursos financieros necesarios. - Actuar sobre la Declaración Universal de Derechos Humanos y el resumen de Pacto Global. - Respetar las costumbres y tradiciones de la comunidad. - Involucrar a las comunidades y sus autoridades en los procesos de toma de decisiones relacionados a su desarrollo. - Promover el diálogo como mecanismo de prevención y resolución de conflictos y construcción de consensos. - Cumplir con los acuerdos y compromisos previamente asumidos ante la comunidad en un espacio de diálogo permanente y con visión de desarrollo que permita generar confianza.
XSTRATA TINTAYA	<p>Su Política de Responsabilidad Social con las comunidades incide en que el logro de sus objetivos (satisfecha de necesidades básicas de las comunidades y mantener una relación armoniosa con los vecinos) sólo pueden ser conseguidos con la participación activa de la población.</p> <p>Xtrata Tintaya mantiene un Sistema de Gestión Social como parte de su sistema integral de desempeño HSEC y responde a los lineamientos de su política corporativa. En este Sistema está estructurado mediante procesos de administración de asuntos relevantes con las comunidades e incluye dos líneas de acción, una de ellas orientada a la participación de las comunidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promover espacios de diálogo y concertación para optimizar las relaciones de confianza. - Impulsar iniciativas de desarrollo sostenible de las comunidades mediante el diseño de programas relacionados con la SALUD, EDUCACIÓN, DESARROLLO AGROPECUARIO, GESTION EMPRESARIAL y AMBIENTAL. <p>Entre los mecanismos de participación de mayor éxito reconocido, Xtrata Tintaya impulsó en el 2001 una Mesa de Diálogo. Proceso que puso a prueba la capacidad y funcionamiento de las diferentes instancias de las comunidades involucradas, desde sus organizaciones de base, pasando por la instancia regional y nacional. En dicho procesos se logró la firma de un Convenio Marco (2003) entre la empresa, comunidades y gobierno local.</p>

Empresa	Política - Principios
XSTRATA LAS BAMBAS	<p>El proyecto opera con un sistema integrado de (HSEC) Salud, Seguridad, Medio Ambiente y Relaciones Comunitarias. Las herramientas de gestión se articulan a los estándares operativos de Xstrata.</p> <p>Desde el 2006, Xtrata Las Bambas desarrolla un Programa de Involucramiento Social (PRIS), el que integra entre uno de sus principios la planificación participativa. Los principios del PRIS son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Autodeterminación - Desarrollo y planificación participativa - Concertación y unión de esfuerzos - Empoderamiento comunitario - Compromiso - Sostenibilidad <p>Dentro de los programas de Relaciones Comunitarias, Xtrata Las Bambas desarrolla:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programa de Consultas - Programa de Resolución de Reclamos - Programa de Monitoreo Ambiental
SOUTHERN	<p>Su Política de Responsabilidad Social es la siguiente: "Integrar de modo permanente las actividades de la empresa con su entorno social, participar en las actividades y eventos comunitarios e impulsar el desarrollo sustentable de la sociedad".</p> <p>Dentro de este enfoque, impulsa la adecuada información y participación de la población en su política de inversión social.</p>

10.3 MARCO LEGAL PERUANO

Fecha	Ley, norma o decreto	Contenido
08/09/1990	Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales	En su artículo VI del Título Preliminar indica que toda persona tiene derecho a participar en la definición de la política y la adopción de medidas de carácter nacional, regional y local relativas al medio ambiente y a los recursos naturales. De igual modo, a ser informada de las medidas o actividades que puedan afectar directa o indirectamente la salud de las personas o de la integridad del ambiente y los recursos naturales.
01/03/1993	Ley N 25763 Ley de Fiscalización Minera	Establece el procedimiento de la denuncia sobre violación a la legislación minera y ambiental, Derogada mediante D.S. N 049-2001-EM
31/12/1993	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ	Consagran la participación como derecho fundamental: derecho de acceso a la información pública y el derecho a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación, respectivamente. Reconoce también a las comunidades campesinas y nativas autonomía organizativa. Ello implica que, son ellas las que deberán decidir sobre los mecanismos, por ejemplo, para la disposición de sus tierras, sin que el Estado intervenga en su regulación (Artículo 89).
18/4/1994	Ley N 26300 Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos.	Incorpora por primera vez el derecho de los ciudadanos a intervenir, aún en contra de sus representantes, en la iniciativa y aprobación de leyes y reformas constitucionales; es decir, son los derechos de participación (iniciativa de reforma constitucional; referéndum e iniciativa en la formación de leyes o dispositivos municipales y regionales). También inaugura los derechos de control sobre las autoridades: la ciudadanía puede determinar la remoción de una autoridad nombrada por el Ejecutivo y, sobre todo, puede revocar el mandato de una autoridad electa (sólo a nivel local o regional). (Leyva, 2005)

Fecha	Ley, norma o decreto	Contenido
2/2/1995	El Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.	Aprobado en 1993 por el Congreso de la República mediante la Resolución Legislativa N 26253; ratificado el 2 de Diciembre de 1994 y vigente en el Perú desde el 2 de Diciembre de 1995. Es el único convenio vinculante que aborda el tema de los derechos de los pueblos indígenas y los recursos naturales. Al respecto, además de definir obligaciones y medidas especiales del Estado para con los pueblos indígenas, señala específicamente que el Estado debe proteger el derecho de estos pueblos a los recursos naturales de su territorio, su administración y conservación. Señala también que, en los casos que sea el Estado el dueño de estos recursos (como sucede en el Perú), éste debe establecer procedimientos para consultar a los pueblos sobre el aprovechamiento de dichos recursos (artículo 15). En este sentido, establece que los gobiernos deben consultar a los pueblos indígenas mediante procedimientos adecuados y a través de sus instituciones representativas. Las consultas deben ser hechas de buena fe y de forma adecuada a las circunstancias de manera que se pueda llegar a un acuerdo o consentimiento sobre las medidas propuestas. (Urteaga, 2008, pp.5).
18/7/1995	Ley 26505 Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas	Establece el Acuerdo Previo como requisito. Indica así que la utilización de tierras para el ejercicio de actividades mineras o de hidrocarburos requiere acuerdo previo con el propietario o la culminación del procedimiento de servidumbre que se precisará en el reglamento de la presente Ley (Artículo 7). En el caso de servidumbre minera o de hidrocarburos, el propietario de la tierra será previamente indemnizado en efectivo por el titular de la actividad minera o de hidrocarburos, según valorización que incluya compensación por el eventual perjuicio, lo que se determinará por Resolución Suprema refrendada por los Ministros de Agricultura y de Energía y Minas. Sustituido por el artículo 1 de la Ley 26570 de Enero de 1996. Derogado por Decreto Legislativo 1064 de Junio del 2008. A pesar de los intentos de cambios, esta Ley esta actualmente vigente.
16/12/1996	Ley N 26410 Crea el Consejo Nacional del Ambiente, órgano rector de la política nacional ambiental	Señala que es función del CONAM fomentar la participación ciudadana en todos los niveles. Esto mismo señala su reglamento (aprobado por D.S. N 022-2001-PCM, del 8 de Marzo de 2001), pero además establece como uno de los principios de la gestión ambiental, el de la participación y concertación a fin de promover la integración de las organizaciones representativas del sector privado y la sociedad civil en la toma de decisiones ambientales. Se establece, junto con la formalidad (convocatoria, fecha, documentos, etc.) que las audiencias debían celebrarse "de ser posible" en la localidad más cercana al asiento minero y que podían participar representantes de instituciones públicas, privadas y comunales que lo hubieran solicitado ante el MEM.
30/12/1999	Reglamento de Participación Ciudadana en el Procedimiento de Aprobación de los Estudios Ambientales presentados al Ministerio de Energía y Minas. Aprobado por Resolución Ministerial N 728-99-EM/VMM	Norma la intervención de los ciudadanos en el procedimiento de la documentación técnica en materia ambiental. Establece que la participación ciudadana es libre (toda persona que desee participar). Los mecanismos establecidos para esto son de carácter informativo; ni implica el logro de acuerdos o consenso. En vigencia de este reglamento se llevo a cabo el caso Tambogrande. Como señalan algunos, esto se debió a la ausencia de mecanismos enfocados hacia la consulta; dejando el escenario libre para medidas más drásticas de parte de la población. (Remy, 2005, pp.84) Reemplazado por el Reglamento del 2002
20/4/2001	La Ley N 27446 Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental	Refiere la participación ciudadana al proceso de evaluación de las EIA. Al respecto, se garantiza instancias formales de difusión y participación de la comunidad en el proceso de tramitación de solicitudes y de los EIA; e instancias no formales que el proponente debe impulsar para incorporar en el EIA la percepción y la opinión de la población potencialmente beneficiada o afectada con la acción propuesta. Indica también poner al alcance

Fecha	Ley, norma o decreto	Contenido
		del público el EIA y la realización de una audiencia pública para EIAs detallados. Esta normatividad sigue restringiendo la participación regulada al procedimiento de aprobación de las evaluaciones o estudios ambientales. (Leyva, 2005)
5/9/2001	Ley N 27474 Nuevo Reglamento de la Ley de Fiscalización Minera. Aprobada por D.S. N 049-2001-EM	Esta modificatoria al Reglamento de la Ley de Fiscalización Minera ha flexibilizado la exigencia para la formulación de denuncias a la actividad. Ya no se exige el acompañamiento de un informe sustentatorio (suscrito por un profesional en la materia denunciada, debidamente colegiado), pudiendo ir acompañada en su defecto, por algún elemento visual o audiovisual. En la modificatoria se exceptúa de este requisito a las comunidades campesinas y nativas. (Leyva, 2005)
18/7/2002	Ley N 27783 Ley de Bases de la Descentralización	Indica que los gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública. Para este efecto deberán garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información pública, con las excepciones que señala la ley, así como la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas (artículo 17). Esta participación ciudadana "se canaliza a través de los espacios de consulta, coordinación, concertación y vigilancia existentes, y los que los gobiernos regionales y locales establezcan de acuerdo a ley".
20/12/2002	Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Procedimiento de Aprobación de los Estudios Ambientales en el Sector Energía y Minas. Aprobado mediante Resolución Ministerial N 596-2002-EM/DM.	Reemplaza al Reglamento de 1999. Norma la participación en el procedimiento por el cual el MEM desarrolla actividades de información y diálogo con la población involucrada en proyectos mineros o energéticos; así como en el procedimiento de evaluación de las evaluaciones y programas de manejo ambiental. Define participación como la intervención activa de la ciudadanía (especialmente de las personas que podrían ser impactadas por el desarrollo de un proyecto minero o energético), en los procedimientos de aprobación de los estudios ambientales. Este Reglamento establece como mecanismos de consulta ciudadana los talleres informativos (ronda de consulta) antes, durante y terminado el EIA, y la audiencia pública. Ambos, bajo una orientación informativa.
26/5/2003	Ley N 27972 Ley Orgánica de Municipalidades	Reemplazó a la Ley Orgánica de Municipalidades de 1984. En materia de participación, indica que los vecinos de una circunscripción municipal intervienen en forma individual o colectiva en la gestión administrativa y de gobierno municipal a través de mecanismos de participación vecinal y del ejercicio de derechos políticos, de conformidad con la Constitución y la respectiva ley de la materia (artículo 111). Así mismo, que los gobiernos locales promueven la participación vecinal en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo, presupuesto y gestión. Para tal fin, deberá garantizarse el acceso de todos los vecinos a la información (artículo 112). En su artículo 113, señala también que el vecino de una jurisdicción municipal puede ejercer su derecho de participación vecinal en la municipalidad de su distrito y su provincia mediante los mecanismos siguientes: <ul style="list-style-type: none"> - Derecho a referéndum. - Derecho a denunciar infracciones y de ser informado. - Cabildo abierto, conforme a ordenanza que lo regula. - Juntas vecinales, comités de vecinos, asociaciones vecinales, organizaciones comunales, sociales u otras de naturaleza vecinal. - Comités de gestión

Fecha	Ley, norma o decreto	Contenido
4/6/2004	Ley N 28245 Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental	<p>En su artículo 5 literal g), señala como uno de los principios de la gestión ambiental la "participación y concertación, a fin de promover la integración de las organizaciones representativas del sector privado y la sociedad civil en la toma de decisiones ambientales". Señala además que las Comisiones Ambientales Municipales deben promover la participación de la sociedad civil en la gestión ambiental. Designa como principales mecanismos a implementar (Leyva, 2005):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sesiones públicas del Consejo, cabildos, cabildos zonales y audiencias públicas, con participación de los órganos sociales de base. Estos, con fines informativos. - Mesas de Concertación, consejos de desarrollo, mesas de lideresas, consejos juveniles y comités interdistritales, para participar en la planificación. - Organizaciones ambientales, comités de promoción económica, comités de productores, asociaciones culturales, comités de salud, comités de educación y gestión del hábitat para participar en la gestión de proyectos. - Monitoreo de la calidad ambiental, intervención de asociaciones de contribuyentes, usuarios y consumidores y de las rondas urbanas o campesinas, para realizar la vigilancia ambiental.
24/1/2005	D.S. 008-2005-PCM Reglamento de la Ley Marco del Sistema de Gestión Ambiental	<p>Define la participación ciudadana como el proceso mediante el cual los ciudadanos en forma individual o colectiva inciden en la toma de decisiones públicas en materia ambiental, así como en su gestión y control.</p> <p>Este reglamento establece en su artículo 80 el deber de los sectores y de los distintos niveles de gobierno de promover mecanismos de participación ciudadana en la gestión ambiental en las siguientes áreas en la elaboración de políticas y normas ambientales y sus respectivos instrumentos de gestión; en los planes, programas y agendas ambientales; así como en el control y monitoreo ambiental, incluyendo las denuncias por infracciones a la legislación ambiental o por amenazas o la violación de derechos ambientales.</p> <p>En su artículo 57 señala que el desarrollo de mecanismos eficaces de participación durante toda la vida del proyecto que se pretende implementar es un componente obligatorio de las evaluaciones de impacto ambiental; así como la realización de acciones de seguimiento de las Declaraciones de Impacto Ambiental y los EIA aprobados. Se incluye así mecanismos de vigilancia ciudadana. (Leyva, 2005)</p>
28/10/2005	Ley 28611 Ley General del Ambiente	<p>Establece el derecho a la participación en los procesos de tomas de decisiones, así como en la definición y aplicación de las políticas y medidas relativas al ambiente y sus componentes. Acerca de los mecanismos de participación ciudadana, señala es responsabilidad del Estado promover y brindar mecanismos para la participación.</p> <p>En cuanto a los criterios a seguir en los procedimientos de participación ciudadana, establece que la autoridad competente pone a disposición del público la información pertinente, de forma oportuna y accesible (formato sencillo y claro), y en medios adecuados. Así mismo, señala que las audiencias públicas como mecanismo informativo</p> <p>Respecto de los Pueblos Indígenas, comunidades campesinas y nativas, señala que en el diseño y aplicación de la política ambiental y, en particular, en el proceso de ordenamiento territorial ambiental, se deben salvaguardar los derechos de estos pueblos. Así mismo, indica que los estudios y proyectos de exploración, explotación y aprovechamiento de recursos naturales que se autoricen en tierras de pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas, deben adoptar las medidas necesarias para evitar el detrimento a su integridad cultural, social y económica ni a sus valores tradicionales. En estos casos, los procedimientos de consulta se orientan preferentemente a establecer acuerdos con los representantes de éstas comunidades, a fin de establecer beneficios y medidas</p>

Fecha	Ley, norma o decreto	Contenido
		compensatorias por el uso de los recursos, conocimientos o tierras que les corresponda según la legislación pertinente.
28/6/2008	Decreto Legislativo 1064	<p>Elimina el requisito de acuerdo previo para uso de superficie de tierras comunales para actividades mineras y de hidrocarburos. Da preeminencia al uso minero o petrolero de la tierra por encima del uso agrícola, y deroga el artículo 7 de la Ley 26505 (que fue modificado por la Ley 26570), donde se indica la necesidad de un acuerdo previo con el propietario para el ejercicio de actividades mineras o de hidrocarburos, o la culminación del procedimiento de servidumbre.</p> <p>De acuerdo al MEM, el consentimiento previo deberá ser regulado no por el DL 1064, sino por la Constitución, el Código Civil, la legislación minera y el derecho común. También indica el MEM que "La servidumbre minera en vía administrativa es una opción legal a la que puede recurrirse luego de agotado el trato directo y previa evaluación de la autoridad competente, observando las garantías constitucionales del debido procedimiento y previo pago de la justa contraprestación que corresponda." (Comunicado de la Oficina de Imagen Institucional del MEM, 2008).</p>
27/6/2008	Decreto Legislativo 1055	<p>Complementa la Ley General del Ambiente en lo referente a la incorporación de mecanismos de transparencia, participación ciudadana y las sanciones aplicables al incumplimiento de las obligaciones contenidas en ella.</p> <p>Según ello, establece las obligaciones en materia de acceso a la información ambiental de las entidades públicas con competencias ambientales; así como que las entidades públicas deben establecer sus ROF, TUPAS u otros documentos de gestión, los procedimientos para la atención de las denuncias y sus formas de comunicación al público. Las entidades deberán enviar anualmente un listado con las denuncias recibidas y soluciones alcanzadas, con la finalidad de poder hacer pública esta información a través del SINIA.</p> <p>Señala además que, cuando se realicen consultas públicas u otras formas de participación ciudadana, el sector correspondiente debe publicar los acuerdos, observaciones y recomendaciones en su portal institucional. Finalmente, se señala que el Ministerio del Ambiente supervisará el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley General del Ambiente referido a los procesos en los que se promueven mecanismos de participación ciudadana. (Eguiguren, 2008, pp. 57)</p>
28/6/2008	Decreto Legislativo 1078	Modifica la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto ambiental (de Abril del 2001), y establece como autoridad competente al MINAM. Sin embargo, este no cuenta con competencia en lo referente a la actividad minera.
27/6/2008	Decreto Supremo N 028-2008-EM Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero.	<p>Regula los mecanismos de participación para todo el proceso mineros, desde la exploración hasta el cierre.</p> <p>Establece una amplia variedad de mecanismos a través de los cuales la población puede ser informada y consultada.</p> <p>Hace obligatorio la presentación de un Plan de Participación ciudadana para toda la vida del proyecto, y un Protocolo de Relacionamiento que indique los lineamientos a través de los cuales la empresa se vinculará con la población.</p>

10.4 HERRAMIENTAS

10.4.1 Guía de entrevista

A. Sobre los procesos de participación ciudadana en el sector minero en el Perú

1. Marco legal

- ¿Qué establece el marco legal actual sobre la participación ciudadana en torno al desarrollo minero en el país?
- ¿Cómo ha sido el derrotero de este marco legal?: establecer grandes hitos. ¿Cuándo se introduce por vez primera el tema de participación ciudadana en la legislación peruana sobre minería?
- ¿Qué actores / instituciones han influenciado en la conformación de este marco legal (según los grandes hitos). ¿Cuál ha sido el papel del Banco Mundial (u otras instituciones financieras internacionales en la implementación legal?, ¿cuál ha sido el papel de las ONGs (nacionales e internacionales)?
- ¿Cómo evalúa este marco legal?, ¿qué deficiencias tiene?, ¿qué ventajas ofrece?, ¿qué se debería cambiar?
- ¿Qué ventajas / desventajas observaría usted en la introducción de mecanismos de consulta vecinal en los proyectos mineros?

2. Participación ciudadana: conceptos, mecanismos y funciones

- ¿Cómo considera que se han venido desarrollando los procesos de participación ciudadana en la actividad minera hasta la actualidad (evaluación): aciertos, limitantes, oportunidades, desafíos.
- ¿Qué casos emblemáticos recuerda al respecto (razones / importancia de dicho caso)
- ¿Qué concepto tiene usted de participación ciudadana en relación al desarrollo de proyectos mineros?: ¿quiénes deberían participar?, ¿sobre qué temas se debería de participar?, ¿qué niveles de decisión debería la población organizada / las localidades?
- ¿Bajo qué mecanismos se expresaría esta participación ciudadana (por ejemplo, referendums, mesas de concertación multisectorial, diálogo directo, monitoreos sociales y ambientales participativos, etc.)?, ¿en qué etapas de los proyectos mineros (concesión, exploración, desarrollo y cierre) se establecerían estos mecanismos?
- ¿Cuál debería ser la función del gobierno central (MINEM, PCM, Ministerio del Medio Ambiente, Defensoría del Pueblo) en el diseño, implementación y vigilancia de estos procesos de participación ciudadana?
- ¿Cuál debería ser la función de los gobiernos regionales y locales en el diseño, implementación y vigilancia de estos procesos de participación ciudadana?
- ¿Cuál debería ser la función de las empresas / gremio minero en el diseño, implementación y vigilancia de estos procesos de participación ciudadana?
- ¿Cuál debería ser la función de las ONGs en el diseño, implementación y vigilancia de estos procesos de participación ciudadana?
- ¿Cuál debería ser la función de las organizaciones de base / localidades en el diseño, implementación y vigilancia de estos procesos de participación ciudadana?

3. Recomendaciones de incidencia para la sociedad civil

- ¿Qué nuevas pistas de acción y estrategias de incidencia pueden desarrollar las organizaciones de la sociedad civil para poner en la agenda política temas de participación ciudadana en el sector minero?
- ¿Cómo se podría pasar de un debate público de confrontación a procesos más articulados y de consenso entre los diferentes actores: empresas, Estado, sociedad civil y organizaciones de base)?
- ¿Con qué nuevos argumentos se puede replantear los derechos de las comunidades a ser parte de las decisiones políticas (considerando que en países como Perú existen propuestas de política sobre participación y minería, CPLI para pueblos indígenas)?

4. Lineamientos en procesos de participación ciudadana en minería para el Estado, empresas e Instituciones Financieras Internacionales

- ¿Cuáles cree usted que podrían ser los criterios que midan cuándo una comunidad otorga su consentimiento o no a un proyecto minero?
- ¿Qué pautas sugeriría usted para diseñar un proceso de información y consulta que genere participación y compromiso de los actores directamente involucrados a lo largo de las distintas etapas de un proyecto minero?

B. Sobre los casos de las consultas vecinales en Tambogrande y Michiquillay

1. Organización de las consultas vecinales

Acción de organizaciones de base y sociedad civil

- ¿Cómo se organizó la localidad para promover las consultas? (liderazgos, convocatorias, estrategias diseñadas y complementadas, alianzas estratégicas, juegos de poder político – negociaciones, observadores internacionales, participación activa de todos los actores: estado, empresa, comunidades, cohesión social, formas de organización)
- ¿Cuáles fueron los criterios de organización, movilización, impacto que dieron resultados positivos o que llevaron al fracaso.
- Para la organización y comunidad local ¿fue considerado un proceso democrático participativo?
- ¿Cuáles fueron los principales sustentos técnicos, legales y argumentos sociales, económicos, que sostuvieron el proceso de la consulta? ¿Cuál fue el alcance geográfico de la consulta? ¿Por qué?
- ¿Qué tipo de consulta fue la que se desarrollo en cada caso?, ¿Por quién fue convocada (comunidad, autoridad local, etc.)?
- En cuanto la planificación y evaluación del proceso mismo, ¿existió un diseño, estrategias definidas y complementarias o fue un proceso suelto?, ¿se evaluaron los resultados?
- ¿Qué grupos de la sociedad civil (Iglesia, ONGs, otros) intervinieron en el proceso? Explicar actuación: ¿cómo fueron contactados?, ¿qué acciones realizaron?, ¿quiénes coordinaban su accionar?

Acción del gobierno central

- ¿Qué tipo de respuesta generó el gobierno frente al conflicto: diálogo, negociación, otro?
- ¿Cuál fue la legislación existente y qué vacíos legales motivaron la consulta?

- ¿Existió algún proceso de información y consulta previos promovido por el Estado (diferenciar niveles)? ¿Cómo participaron los actores locales?
- ¿Existieron espacios de negociación previos promovidos por el Estado?

Acción de las empresas:

- ¿Promovieron las empresas consultas previas u otro tipo de acción participativa y de relacionamiento con las comunidades? (Antes del proceso de consulta, a iniciativa propia o por incidencia de alguna IFI)
- ¿En qué nivel de la actividad minera se encontraba el proyecto (muestreo, exploración, proceso de los estudios de impacto ambiental)?
- ¿Cuáles fueron las principales estrategias y acciones que tomó la empresa frente a la consulta vecinal?
- ¿Participaron las empresas del proceso de consulta vecinal promovido por las comunidades?
- ¿Cómo era la relación entre la comunidad y la empresa al momento del referéndum?, ¿Cómo ha cambiado esta relación?

Sobre el caso en general:

- ¿Cuáles consideran que fueron las razones principales que colaboraron al resultado obtenido?
- ¿Considera que sería viable repetir esta experiencia en otras partes del Perú?, ¿porqué?
- ¿Considera que la posición de la población ha variado con respecto a lo que aconteció en dicho momento (favor/rechazo a la actividad minera)?

2. Análisis de impactos sociales y políticos de los procesos consulta

Al interior de la localidad/organización de base

- ¿Se generó un impacto a nivel de la organización? Por ejemplo, mejores procesos democráticos y participativos para seleccionar a sus asambleas comunales, mayores herramientas para transparentar los ingresos y acciones que la asamblea y dirigentes realizan, formas novedosas para promover nuevos liderazgos, etc.
- En cuanto la toma de decisiones y liderazgos compartidos entre hombres y mujeres, ¿se crearon nuevas instancias de participación femenina, jugaron un rol estratégico en el proceso de consulta?
- Nuevas estrategias y acciones de protección y defensa de derechos promovidas por las comunidades.
- ¿Cuál fue la lectura que tuvo la comunidad sobre el proceso de la consulta vecinal, el CPLI, licencia social y la actividad minera?
- ¿Cómo se abordó el impacto negativo, la polarización generada por la actividad minera o el propio proceso de la consulta?

A nivel de las políticas y el debate públicos

- ¿Qué reformas en políticas y marcos legales que se generaron tras las consultas?

- ¿Qué temas fueron posibles poner en la agenda política post consulta: participación ciudadana, consentimiento previo libre informado, licencia social, procesos de información y transparencia, zonificación económica ecológica, desarrollo sostenible, otros.
- ¿Cómo ha sido el proceso de colocar en la agenda política estos cambios?
- ¿Cuál fue la lectura de los medios de comunicación y opinión pública?, ¿qué debates públicos genero los procesos de consulta: en qué temas, propuestas o demandas, promovidos por cuál actor?
- ¿Para la opinión pública las consultas fueron una expresión de participación democrática?

A nivel de las prácticas empresariales:

- ¿Qué cambios concretos se generaron en las políticas y prácticas empresariales?
- ¿Qué temas para el debate fueron planteados por este sector?

10.4.2 Encuesta abierta

1. Según su opinión, ¿qué debería entenderse por participación ciudadana en los proyectos mineros?

2. ¿Cree usted que el consentimiento previo, libre e informado debe ser un requisito indispensable para el desarrollo de todo proyecto minero?, ¿por qué?

3. ¿Cuáles cree usted que podrían ser los mecanismos de participación ciudadana en las distintas fases de los proyectos mineros?

Concesión: _____

Exploración: _____

Desarrollo: _____

Cierre: _____

4. ¿Cuál cree usted que deba ser el papel de cada uno de estos actores en el diseño, implementación y vigilancia de la participación ciudadana a lo largo de las distintas fases de los proyectos mineros?

Actor	Función		
	Diseño	Implementación	Vigilancia
Gobierno central			
Gobiernos locales			
Empresas mineras			
ONGs			
Organizaciones de base			

5. ¿Cuáles cree usted que podrían ser los criterios que midan cuándo una comunidad otorga su consentimiento o no a un proyecto minero?

6. ¿Qué ventajas / desventajas observaría usted en la introducción de mecanismos de consulta vecinal en los proyectos mineros?

7. ¿Qué pautas sugeriría usted para diseñar un proceso de información y consulta que genere participación y compromiso de los actores directamente involucrados a lo largo de las distintas etapas de un proyecto minero?

8. En su opinión, ¿cómo se podría pasar de un debate público de confrontación a procesos más articulados y de consenso entre los diferentes actores involucrados en el tema minera: empresas, Estado, sociedad civil y organizaciones de base?

Para representantes de la sociedad civil

9. ¿Qué acciones y estrategias considera usted que pueden desarrollar las organizaciones de la sociedad civil para poner en la agenda política temas de participación ciudadana en el sector minero?

10. En su opinión, ¿qué argumentos se deberían de utilizar para plantear los derechos de las comunidades a ser parte de las decisiones políticas en torno a proyectos mineros?

10.5 PERSONAS CONSULTADAS

Sector	Nombre	Institución
Estado	Rasúl Gamborda	MINEM
	Inés Gutiérrez	MINEM
	Martín Delalcázar	MINEM
	Martha Vásquez	MINEM
	Miguel Lévano	Defensoría del Pueblo
	Carlos Esteves	Gobierno Regional de Cajamarca
	Fernando Silva	Gobierno Regional de Cajamarca
	Sergio Sánchez	Gobierno Regional de Cajamarca
	María Dávila	Municipalidad distrital de La Encañada
	Iván Lanegra	Gobierno Regional de Junín
	Jimmy Torres	Gobierno Regional de Piura
Total		11
Empresas	Javier Velarde	Newmont – Yanacocha
	Alfredo Anderson	Lumina
	Carol Fries	Norsemont
	Marco Marticorena	Norsemont
	Carlos Aranda	Southern Perú
	Raúl Benavides	Buenaventura
	Sharon Flinn	Rio Tinto
	Sonia Balcázar	Rio Tinto La Granja
	Arturo Urbina	Rio Tinto La Granja
	Gonzalo Quijandría	Compañía Minera Antamina
	Lucio Ríos	Consultor independiente
	Relacionistas comunitarios	Anglo American – Michiquillay
Total		12
Sociedad civil	Ana Leyva	FEDEPAZ
	María Luisa Burneo	CEPES
	Martin Scurrah	Consultor independiente
	Javier Torres	SER
	Alejandra Alayza	Red por una Globalización con Equidad
	César Gamboa	DAR
	Lupo Canterac	Diaconía para la Paz y la Justicia
	Luis Lozada	Radio Cutivalú
	Mirtha Vásquez	GRUFIDES
	José Luis López	LABOR

Sector	Nombre	Institución
	Javier Águila	IFC
	Víctor Grande	IFC
	Carlos Salazar	Socios Perú
	José de Echave	Cooperación
	Gerardo Damonte	GRADE
	Manuel Glave	GRADE
	Javier Aroca	Oxfam America
	Igidio Naveda	Oxfam America
	Mireya Bravo	GRADE
	Rocío Avila	Oxfam America
	Bruno Revész	CIPCA
	Keith Slack	Oxfam America
	Fernando Romero	Oxfam Gran Bretaña
	Javier Orellano	University of Sussex
	Anthony Bebbington	The University of Manchester
	Alejandro Diez	Pontificia Universidad Católica del Perú
Total		26
Organizaciones de base	Juan Cueva	Juzgado de Paz del sector de Michiquillay
	Herminia Alvarado	Junta directiva de la comunidad campesina de Michiquillay
	Dirigente	Ronda de la comunidad campesina de La Encañada
	2 pobladores	Comunidad de Michiquillay sector Quinuamayo Alto
	3 pobladores	Comunidad de La Encañada
	Luis Vittor	CONACAMI
	Francisco Ojeda	Ex alcalde de Tambogrande
	2 pobladores	Tambogrande
Total		12
TOTAL		61

NOTAS

- 1 Para una exhaustiva y crítica revisión del derecho a consulta y consentimiento previo, libre e informado en torno a proyectos mineros en el Perú ver Alayza (2007).
- 2 Para fines de esta sistematización, se han definido cuatro actores: i) Estado, que incluye tanto sus organismos centrales como sus instituciones regionales, ii) empresas mineras y consultoras, iii) sociedad civil, entre las que destacan las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo y iv) comunidades locales a través de las organizaciones de base.
- 3 Lima, 4 de noviembre de 2008.
- 4 <http://www.cholonautas.edu.pe/biblioteca2.php?palabra=Participación>
- 5 Eduardo Lora presenta un excelente resumen comparativo de los resultados de las reformas macroeconómicas en América Latina.
- 6 Para una revisión resumida de los cambios en la relación Estado-sociedad, ver la introducción preparada por Álvarez, Dagnino y Escobar.
- 7 Muchos de estos términos definen un universo discursivo que diluye restricciones políticas y económicas más amplias a un voluntarismo individual. Por ejemplo, una aproximación que considera el capital social de la comunidad o la responsabilidad social de la empresa como los principales factores de desarrollo, privilegia escalas locales a expensas del Estado como regulador político y distribuidor económico.
- 8 Traducida del inglés por los autores.
- 9 Como señala Dagnino:

Bajo la fuerte influencia del estructuralismo marxista, el Estado fue concebido como una condensación de las relaciones de poder y como el locus específico de dominación en la sociedad. Como el centro privilegiado de atención en el análisis de la política y la transformación social, el Estado fue considerado como la única arena decisiva de relaciones de poder y, por tanto, el único espacio relevante y meta de la lucha política en lo que llegó ser conocido como una visión “estatista” de la política. La cultura política en América Latina reforzó tal visión, desde que una concepción de un Estado fuerte e intervencionista ha estado ligada a la construcción de la nación. Asimismo, el Estado como agente primario de transformación social ha sido central en todas las versiones de populismos, nacionalismos y proyectos desarrollistas, tanto conservadores como izquierdistas. (Dagnino, 36).
- 10 Los informes sobre desarrollo humano, que elabora el PNUD desde 1990, consideran a la participación como una estrategia imprescindible en el abordaje del mismo.
- 11 OECD (1993)
- 12 World Bank (1996)
- 13 BID (1997)
- 14 Kliksberg (2000)
- 15 Tanaka (2001)
- 16 Las ocho normas son las siguientes 1: Evaluación y Sistema de Gestión Social y Ambiental, 2: Trabajo y Condiciones Laborales, 3: Prevención y Disminución de la Contaminación, 4: Salud y Seguridad de la Comunidad, 5: Adquisición de la Tierra y Reasentamiento Involuntario, 6: Conservación de la

Biodiversidad y Manejo Sostenible de los Recursos Naturales, 7: Pueblos Indígenas, y 8: Patrimonio Cultural

- 17 Corporación Financiera Internacional. Política y Normas de Desempeño sobre Sostenibilidad Social y Ambiental de la Corporación Financiera Internacional. 30 de abril del 2006.
- 18 Al respecto ver: OXFAM Internacional y Social Capital Group (2007)
- 19 El tema de la consulta es detallado en el acápite 3.1.4.
- 20 La Ley de Participación y Control Ciudadano, Ley N 26300, establece las herramientas para implementar la participación pública a nivel municipal
- 21 Para esta breve reconstrucción del caso Tambogrande se realizó una visita de campo en octubre del 2008. En ella se conversó con dirigentes del Frente de Defensa, el ex alcalde de Tambogrande al momento de la consulta vecinal, autoridades regionales y miembros de ONGs. Además, y muy especialmente, se sigue lo sostenido por la misión de observación de la consulta vecinal de Tambogrande del Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático (Rousseau y Meloche 2002) y el análisis sobre consentimiento informado previo elaborado por el Environmental Law Institute (2004). Manhattan Minerals abandonó sus operaciones en el país en el 2005 con más de 60 millones de pérdidas y cambió de nombre por el de Meditarrean Minerals Corporation (MAC 2005). Por esta razón, ningún funcionario ha podido ser consultado.
- 22 Actualmente, la región produce un 40% de la producción nacional de limón y mango. Una estimación evalúa en US\$ 12,5 millones el ingreso obtenido por los productores agrícolas de Tambogrande por el limón y en US\$ 83,5 millones por el mango, y casi US\$ 41 millones (limón) y US\$ 106,5 millones (mango) de ingresos en exportaciones para la economía nacional. (Rousseau y Meloche 2002: 5).
- 23 Según opiniones recogidas por Rousseau y Meloche, existieron irregularidades en el otorgamiento de la concesión minera a MMC por parte de las autoridades gubernamentales, en particular en lo referido a las concesiones en las áreas urbanas y de expansión urbana. La obligación de consultar a la municipalidad provincial y la municipalidad distrital sobre la viabilidad de las actividades de exploración en estas áreas es un requisito previsto por la ley 27015 que reglamentaba las concesiones mineras en áreas urbanas y de expansión urbana en el momento en que se las concedieron a MMC. Sin embargo, no se respetó esta etapa previa. Más aún, el municipio de Tambogrande no había culminado los trámites administrativos de identificación de áreas urbanas y de expansión urbana antes de otorgarse las concesiones. (Rousseau y Meloche 2002: 11).
- 24 De manera paralela, MMC compró a BRGM sus derechos de concesión y estudios preliminares y el Estado peruano le concedió derechos de exploración en las 10,000 hectáreas por un período de cuatro años a partir de 6 de mayo de 1999.
- 25 Al respecto ver Tambogrande: mangos, limones y oro. Diaconia para la Justicia y la Paz, Ceas (2006:88)
- 26 Tambogrande: mangos, limones y oro. Diaconia para la Justicia y la Paz, Ceas (2006: 102)
- 27 Internacionales: Centro internacional de Recursos Jurídicos (Canadá), Notario Council for International Cooperation (OCIC), Centro de Investigación para Latinoamérica y el Caribe de la Universidad de York (Toronto - Canadá), Consejo Latinoamericano de Iglesias (Chile), Misión de Belén (Suiza), Centro Internacional de Asuntos Jurídicos (Canadá). En Piura, el Fiscal Superior designó a cuatro magistrados del Ministerio Público. Ver Diaconia para la Justicia y la Paz, Ceas (2006: 111- 113)
- 28 Al respecto ver Tambogrande: mangos, limones y oro. Diaconia para la Justicia y la Paz, Ceas (2006: 116-121)

- 29 La empresa Manhattan entrega su EIA al MINEM en diciembre del 2002
- 30 Centromin en diciembre del 2003 comunica que la empresa no cumple con los requisitos establecidos en el contrato y perdió su derecho de opción sobre el proyecto minero.
- Manhattan era una empresa junior. El tema de las empresas junior es uno que requería de mayor debate. No pocos autores han señalado (Tsing 2000) que antes que horizontes de largo plazo, las empresas junior, sobre todo en oro, están centradas en horizontes especulativos pues dada su poca capacidad operativa su negocio consiste en explorar y poner a la venta proyectos mineros. Su disposición a entablar acuerdos duraderos con la población local, por tanto, sería limitada. En el Perú, no deja de sorprender que dos casos mineros complejos –el proyecto Majaz y el proyecto Toromocho– hayan sido adquiridos por compañías mineras junior que vendieron a precios desproporcionadamente altos la concesión obtenida.
- 31 La Ley Orgánica de Municipalidades otorga a la autoridad municipal la responsabilidad en el planeamiento del desarrollo (artículos 62 y 64) y la capacidad de determinar los métodos para aumentar la participación pública en el desarrollo de la comunidad (artículos 10 y 79). La Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (Ley No. 26300) establece las herramientas para implementar la participación pública a nivel municipal. Environmental Law Institute (2004: 25). Sin embargo, tal como se ha anotado en el acápite 2.3 sobre legislación nacional, las normas de los gobiernos locales no pueden ir en contra de lo establecido por la ley en lo que respecta a mediana y gran minería.
- 32 Para reconstruir el caso Michiquillay se realizó una breve visita de campo al distrito de La Encañada, Cajamarca, en septiembre de 2008 en la que se conversó informalmente con diversos pobladores y miembros de los comités de ronda de las comunidades de La Encañada y Michiquillay. Sin embargo, el mayor aporte al caso ha sido logrado gracias a una extensa entrevista con María Burneo y Anahí Chaparro, investigadoras de CEPES que participan en un estudio mayor que incluye el caso (*Territories, Conflicts and Development in the Andes*: <http://www.sed.manchester.ac.uk/research/andes/>). Para dicha investigación se realizó trabajo de campo en el mes de junio, se sostuvieron once entrevistas y diversas conversaciones informales con comuneros y dirigentes del sector Michiquillay y en Cajamarca, y se presenció la asamblea comunal del 14 de junio. Por ello, buena parte de las notas a continuación han sido elaboradas sobre la base del artículo publicado por Chaparro (2008). Asimismo, se conversó con Mireya Bravo, asistente de investigación de GRADE, quien ha realizado un extenso trabajo de campo en el distrito de La Encañada. Finalmente, a pesar de los numerosos intentos realizados a diferentes niveles de la empresa, no fue posible obtener la versión de Anglo American al respecto.
- 33 La comunidad campesina de Michiquillay fue creada en 1963 y consta de ocho sectores, uno de los cuales lleva el mismo nombre de la comunidad. Este sector de Michiquillay es el más cercano al proyecto y sería directamente afectado por su eventual desarrollo. De otro lado, a diferencia de la realidad del centro-sur andino, las comunidades campesinas de Cajamarca son en extremo frágiles. Ante la ausencia de un manejo en común de los recursos naturales, ellas no funcionan como un conjunto articulado sino como familias ubicadas en caseríos o sectores independientes.
- 34 “To operate, we need the consent of the people who live in the vicinity of a new mine.” Tomado de CAO (2008): 10.
- 35 Por ser una comunidad campesina, protegida por el sistema legal, Ley 26505, cualquier operación que afecte el régimen de propiedad de la tierra (venta, arrendamiento o transferencia) requiere de la aprobación de dos tercios de los comuneros empadronados. Antes de la consulta de Michiquillay el ejecutivo elaboró un polémico decreto legislativo 1015, por el cual el número requerido se reduciría a la mitad más uno de los comuneros. Sin embargo este decreto fue derogado. Esta norma se ubicó dentro de un conjunto de iniciativas legislativas planteadas por el Ejecutivo que buscaban facilitar el ingreso

de capitales privados en el manejo de recursos naturales bajo sistemas de propiedad colectivos –tanto en los Andes como, muy especialmente, en la amazonía.

- 36 Esta iniciativa de la empresa de cambiar el mecanismo para la toma de decisiones dentro de la comunidad, al proponer que la consulta se realice mediante voto secreto, ha sido nueva fuente de conflicto. Así, el padrón de comuneros legalmente inscritos se convirtió en el parámetro que determinó quiénes podían votar. Varios aseguran que el padrón, al no estar actualizado, excluye a un número importante de comuneros. Fue debido a ello que, entre la asamblea del 24 de mayo y la del 3 de junio, hubieron intentos por parte de diferentes grupos de comuneros de alcanzar a la Junta Directiva listados de nombres a ser incluidos en el padrón. Sin embargo, la Junta no aceptó estas actualizaciones argumentando que este procedimiento no era permitido por la ley y que dentro de algunas de estas listas estaban inscritos comuneros migrantes que ya no forman parte de la comunidad.
- 37 Esta comisión está formada por pobladores de la comunidad y por profesionales cercanos a ella. Esta comisión ha presentado una acción de amparo por la supuesta vulneración de los derechos de los comuneros que pudieron votar en la asamblea del 3 de junio. Asimismo, ha solicitado un acto de nulidad jurídica al Juzgado Mixto del distrito de Baños del Inca ya que AA habría titulado predios que están registrados a nombre de la comunidad.
- 38 Anglo American ha preparado y sostiene aplicar una serie de herramientas de evaluación de impacto socio económico (SEAT por sus siglas en inglés). Ellas son un proceso voluntario diseñadas para ayudar a Anglo American a mejorar la actuación social de sus operaciones. En breve, la compañía evalúa los impactos socioeconómicos del proyecto, los discute con los grupos de interés locales, desarrolla y comunica respuestas de manejo temas clave y reporta los resultados a las comunidades afectadas (Anglo American 2003). Sin embargo, según se discutirá en el acápite siguiente, estas son estrategias que corresponden más a una concepción de participación como consulta para la toma de decisiones que a la participación como búsqueda de consentimiento.
- 39 Ver lista de entrevistado en el anexo
- 40 Como se indicará más adelante, dicha demanda esta vinculada a los altos niveles de desconfianza que imperan actualmente en la relación entre empresas mineras, Estado y población.
- 41 Vale la pena recordar que algunos de los conflictos surgidos alrededor de operaciones mineras tienen como telón de fondo la definición del área de influencia directa (AID). En el caso del proyecto Tintaya, fueron varios actores que se consideraban fuera del marco de la mesa de diálogo --que incluía a seis comunidades del entorno del proyecto-- los que se opusieron a las operaciones del mismo. En el caso del proyecto La Granja, algunos grupos pertenecientes al distrito de Querocoto recientemente protestaron para lograr se incluidos dentro de la AID y así ser parte de los beneficios de los programas de empleo temporal.
- 42 Algunas empresas mineras consideran como parte de su población a consultar sectores indirectos a la zona del proyecto minero, en algunos casos estos sectores podrían llegar a provincia y región.
- 43 Algunas empresas, que enfrentan una historia de relación conflictiva con los gobiernos locales en que se localizan sus operaciones, se muestran contrarias a esta incorporación.
- 44 Para una amplia revisión de la participación de las comunidades locales dentro de una visión de Responsabilidad Social Corporativa ver Carter (1999).
- 45 “Percepciones de irrupción” en el sentido que muchas veces, la población considera que las actividades mineras les son impuestas desde el Estado o desde intereses particulares ajenos a los suyos. Esta percepción subyace a la desconfianza y a la posición que la población asume frente a determinados proyectos.

- 46 Al respecto ver la ley marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (DS N° 008-2005-PCM) y la Ley General del Ambiente (Ley N° 28611, artículo 19°).
- 47 Conviene señalar que, en tanto “ordenador territorial”, este mecanismo supone siempre un grado de taxatividad al indicar –sobre la base de estudios técnicos-- en qué áreas determinadas actividades son apropiadas o poco recomendables, incluyendo las actividades mineras (p.e., zonas ecológicamente frágiles, zonas de expansión urbana, entre otras).
- 48 La institucionalización de la negociación se refiere al establecimiento de reglas conocidas y comunes con respecto a los potenciales implicados. No supone que necesariamente todos los acuerdos se tengan que alcanzar a través de negociaciones colectivas (p.e. en la compra de tierras donde predominan negociaciones individuales).
- 49 Conviene aclarar que sistemas de organización tradicional, como las comunidades campesinas o nativas, no son vulnerables en tanto formas comunales sino por su situación de extrema pobreza.
- 50 Se tiene en mente un sistema como el EITI. De esta forma, así como se puede identificar un mecanismo de participación y vigilancia con respecto al desempeño tributario de las empresas, se podría imaginar un mecanismo internacional que de cuenta del desempeño y los compromisos sociales del sector minero.
- 51 Para una breve discusión crítica a esta concepción del derecho ambiental como protección de intereses difusos ver Lanegra (2008).
- 52 Prueba de esta falta de entendimiento común sobre lo que se espera lograr en los espacios de participación es la necesidad que tiene la población y las organizaciones civiles de debatir sobre la viabilidad de la minería en los espacios dirigidos a la difusión de los EIAs, cuando los derechos ya están otorgados, debería ser antes de otorgarse la concesión minera
- 53 En este punto, se podrían pensar mecanismos por los que las empresas y el Estado adelantan un porcentaje del flujo esperado en el futuro para ir construyendo esas capacidades en la práctica.
- 54 Vale la pena recordar que los grupos afectados en las situaciones de reasentamiento incluye tanto a la población a ser desplazada como a la población receptora.
- 55 Michael Warner. The New International Benchmark Standard for Environmental and Social Performance of the Private Sector in Developing Countries: Will It Raise or Lower the Bar? En: Opinions N 66. Febrero 2006. www.odi.org.uk/publications/opinions

