

Las condiciones necesarias para los cambios estructurales del diálogo.

Aprendizajes de la experiencia de diálogo en minería del Perú

Zuider Zamalloa Urbano

Resumen

Los conflictos sociales dejan un legado de dolor y fragmentación en los grupos humanos, planteando como desafío el tránsito de esta situación a procesos constructivos de paz. Es una tarea sumamente difícil porque comprende trabajar en las personas, sus relaciones, los acercamientos y posteriores entendimientos. Este esfuerzo por desarrollar capacidades es clave porque ayuda a mitigar los conflictos puesto que los actores cuentan con capacidades para reaccionar constructivamente ante los conflictos. Sin embargo, éstos son parte natural de la sociedad, son cíclicos y son casi una constante. ¿Es posible generar cambios estructurales para transformar los contextos y las raíces del conflicto? Si trabajar en los cambios personales y relaciones es difícil y desafiante, ¿es más complejo cambiar las estructuras sociales que facilitan los conflictos? ¿Cómo hacer y qué condiciones se necesitan para generar estos cambios estructurales en los conflictos?

La transformación de conflictos comprende procesos largos que buscan generar cambios constructivos a nivel personal, relacional, cultural y estructural. En los espacios de diálogo transformacionales se trabaja, mediante el diálogo, acercando a personas en conflicto, principalmente en el sector minero, generando cambios personales y relacionales, cambiando sus percepciones y patrones de interacción y comunicación. Esta labor fundamental y de por sí sumamente complicada y paciente, ¿puede escalar a promover cambios en las estructuras que condicionan los conflictos? Por ejemplo, ¿pueden cambiar las leyes y las instituciones que determinan las interacciones y desigualdades políticas, económicas y culturales?

A partir del trabajo transformacional del Grupo de Diálogo Minería y Desarrollo Sostenible del Perú, se evaluó los cambios personales, relacionales y estructurales que promovió en el sector minero peruano (con un alto índice de conflictividad) y cuya experiencia empírica brinda aprendizajes teórico prácticos, así como condiciones necesarias para lograr cambios estructurales en la realidad minero ambiental del Perú.

1. Introducción

La alta conflictividad social vinculada a la actividad minera en el Perú produjo un cambio en el entendimiento colectivo de los conflictos y desencadenó acciones que contribuyen a transformarlos. Además de los importantes avances institucionales¹, surgieron iniciativas de abordajes no violentos de los conflictos, específicamente en los cambios relacionales en el sector minero como la experiencia del Grupo de Diálogo Minería y Desarrollo Sostenible². En tiempos conflictivos, la desconfianza es generalizada entre comunidades, Estado y empresas, producto de las experiencias negativas, relaciones mal manejadas y sistemáticas descalificaciones entre actores. Por un lado, “los grupos o movimientos sociales críticos a la minería son descalificados como políticos, mientras sus defensores son estigmatizados como antimineros” y, por otro, “el modelo extractivo y sus defensores buscan individualizar la sociedad prevaleciendo sobre cualquier derecho colectivo y reproduciendo las inequidades económicas, políticas y culturales” (Damonte, 2014).

La experiencia del Grupo de Diálogo contribuye a revertir esta desconfianza promoviendo cambios personales, acercamientos y entendimientos entre personas de distintos sectores vinculados a la minería, siendo posible por su naturaleza: sin estructura y focalizada en la relación humana. “El grupo es un espacio abierto donde no existen asociados que se registran ni quórum, sino personas que asisten libremente y participan porque el fin es relacionarse con personas con intereses distintos. Así, este espacio brinda seguridad, confianza y crea condiciones innovadoras para salir de los enfoques formales de la institucionalidad” (López, 2015).

Esta práctica del diálogo no estructurado tiene importantes impactos orientados a la conformación de redes de paz como colectivos de ONG, comités de monitoreo ambiental, mesas de desarrollo, la Red Nacional de Líderes Sociales³ y espacios relacionales que facilitaron acercamientos y entendimientos en proyectos mineros (López, 2015). Sin embargo, si los conflictos han existido y existirán siempre como parte de la dinámica de una sociedad (Caravedo, 2014), focalizarse en los

¹ La creación de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros, mediante Decreto Supremo N°106-2012-PCM. <http://www.pcm.gob.pe/normaslegales/2012/DS-106-2012-PCM.pdf>

² El Grupo de Diálogo, Minería y Desarrollo Sostenible es un espacio de diálogo multiactor con 15 años de ininterrumpido funcionamiento que tiene el objetivo de promover la construcción de espacios y agendas para el diálogo intercultural sobre la minería, y su relación con la protección ambiental y el desarrollo sostenible. La existencia del GDMDS se basa en una afiliación libre y voluntaria. Los integrantes provienen de empresas mineras, ONG, consultores, comunidades, universidades, autoridades locales y funcionarios estatales. <http://www.grupodedialogo.org.pe/>

³ La Red Nacional de Líderes Sociales es un espacio de diálogo y de coordinación, integrada por líderes con sensibilidad social, ambiental y compromiso ciudadano, provenientes de comunidades, organizaciones y gremios. Nuestra misión es contribuir en la construcción de una cultura de diálogo y de paz en el Perú, a través del intercambio de experiencias y la generación de alternativas de solución a los conflictos suscitados en torno a las industrias extractivas y los recursos naturales. <http://www.rednacionaldelideressociales.org/>

cambios personales y relacionales ayudan pero no resuelven las causas estructurales de los conflictos. Así, los conflictos se tornan cíclicos.

En 14 años (2000-2014), el GDMDS logró 3 acuerdos⁴, uno de ellos es el Acuerdo Por una Minería con Responsabilidad Social y Ambiental (2006)⁵, el cual recomienda cambios estructurales y relacionales en el sector minero. Pero este esfuerzo colectivo no es complementado con acciones de incidencia por la naturaleza del espacio⁶. Entonces, se hace interesante comprender cómo esta plataforma multiactor logra cambios estructurales sin realizar incidencia (directa) por la ausencia de representación y la heterogeneidad de posiciones.

A partir de este caso planteamos estas preguntas ¿Qué cambios estructurales surgen de las plataformas transformacionales focalizadas en cambios personales y relacionales? Y si existen impactos estructurales, ¿cómo se logran y qué condiciones son necesarias para transitar de cambios personales-relacionales a estructurales?

El presente artículo explora, a partir del Grupo de Diálogo del Perú, la relación entre los cambios personales y relacionales de las plataformas transformacionales con los cambios estructurales. El análisis se enmarca en la transformación de conflictos de Jean Paul Lederach.

Los impactos estructurales alcanzados son el resultado de la evaluación colectiva del Grupo de Diálogo a partir de una jerarquía de avances que comprenden experiencias innovadoras, normatividad, su implementación y la institucionalidad. Los resultados permiten identificar las condiciones necesarias que facilitaron los cambios estructurales brindando aprendizajes teórico-empírico-prácticos para la labor transformativa.

La transformación de conflictos y la práctica del diálogo

⁴ Acuerdos: i) Por una Minería con Responsabilidad Social y Ambiental (2006), ii) Agenda por una gestión sostenible del agua, la cuenca y la minería (2011), iii) Propuestas sobre los EIA y la Participación Ciudadana en el Sector Minero (2011). Ver: <http://www.grupodedialogo.org.pe/acuerdos-y-documentos/>

⁵ Ver: <http://www.grupodedialogo.org.pe/wp-content/uploads/2015/03/Por-una-miner%C3%ADa-con-responsabilidad-social-y-ambiental.pdf>

⁶ "Al ser el grupo una asociación voluntaria de personas, era difícil hacer cumplir las responsabilidades asignadas. Los involucrados participaban en lo que podían interesarles y no estaba en su voluntad cumplir un objetivo, pero sí tener la ocasión de recibir o dar información en uno o varios temas. La intención de alinearlos al cumplimiento de objetivos podía desatar diferencias de enfoque respecto a los diversos objetivos propuestos. En consecuencia, se continuó trabajando en función de una agenda amplia de actividades, reuniones y comisiones que se formaban de acuerdo al interés de cada participante y no a partir de un objetivo definido." López Follegatti. Diálogos que Transforman, 2015, p.52.

Los conflictos impactan a las instituciones, las personas y sus relaciones. Estos impactos son negativos o positivos según el manejo, las reacciones y el nivel de comprensión de la naturaleza del conflicto. En ese sentido, “la transformación de conflictos busca entender, no negar o evitar, la realidad de que el conflicto social desarrolla patrones violentos y destructivos. La transformación desarrolla procesos de cambio se centran en crear lo positivo a partir de lo negativo. Promueve una mayor comprensión de los patrones relacionales y estructurales subyacentes, a la par que construye soluciones creativas que mejoren las relaciones. El conflicto es una oportunidad.” (Lederach, 2003)

Para el investigador y mediador Jean Paul Lederach, los conflictos impactan en cuatro grandes dimensiones: la personal, la relacional, la cultural y la estructural. A nivel personal, los impactos incluyen la dimensión cognitiva, emocional, perceptiva y espiritual; es decir, afecta el bienestar físico, la autoestima, la estabilidad emocional y la integridad espiritual. Frente a esto, el enfoque transformativo genera conciencia para minimizar tales impactos. En lo relacional, se afectan las relaciones cara a cara, la comunicación e interacción y las percepciones entre los actores impidiendo los acercamientos y entendimientos. Con la transformación se minimiza la comunicación deficiente y maximiza el mutuo entendimiento, exteriorizando los temores relacionales, las esperanzas y las metas de los involucrados⁷.

En el plano cultural, se afectan los patrones culturales y la identidad de grupo cambiando su manera de entender y responder ante un conflicto. La transformación ayuda a identificar, por un lado, los elementos culturales que facilitan las expresiones violentas y, por otro, los mecanismos y recursos para manejar constructivamente los conflictos. Finalmente, los impactos en el plano estructural modifican las estructuras sociales, políticas y económicas; es decir, cómo se organizan y cambian las estructuras sociales por el conflicto. En cambio, la transformación aborda las raíces que permiten la violencia, promueve los mecanismos no violentos para reducir la confrontación y desarrolla estructuras para satisfacer las necesidades básicas y potenciar la participación⁸.

Estas dimensiones son trabajadas en las *plataformas transformacionales*. Según Lederach, estos son espacios de relaciones con capacidad de mantener a grupos de personas en interacción creativa. “Estas plataformas son dinámicas, cambiantes, adaptables, flexibles y con propósito. Dinámicas, puesto que se administrará el cambio que será tanto lineal como circular. Lineal en el sentido de tener un punto de partida y otro de llegada: mientras que lo circular se refiere a lo cambiante.

⁷ Lederach, Jean Paul. El Pequeño Libro de la Transformación de Conflictos, 2003 p.31-32.

⁸ Ibídem, p.33-35.

También requieren tener un propósito que les dé una dirección que seguir; de lo contrario, no habrá un rumbo ni cambio deseado que alcanzar.”⁹

En las plataformas se desarrolla la transformación pero es el diálogo el mecanismo para lograr los cambios. Como señalan Pruitt y Thomas, en el campo del diálogo para lograr un impacto sostenible sobre los complejos desafíos sociales, es esencial lograr un nivel de cambio personal, intangible y profundo. “Los pasos concretos hacia el cambio, tales como tratados y otros acuerdos, son necesarios pero no son suficientes para superar los actuales desafíos de las sociedades. Para que esas iniciativas se afiancen, deben arraigarse en un cambio más profundo a nivel personal. En este campo el diálogo está llamado a desempeñar un rol especial”. (Pruitt y Thomas, 2008)

En el caso particular del Grupo de Diálogo, la transformación mediante el diálogo es entendida cuando dos o más personas confrontadas o distanciadas viven una experiencia de interacción, la cual al generarse un diálogo desata actos que logran la disposición consciente para derribar barreras de los equívocos, de los prejuicios, de lo que aleja o fragmenta (López, 2015). Estos cambios se ubican en lo personal y relacional, con un débil impacto –aparentemente- en las estructuras sociales.

Los cambios estructurales promovidos por el Grupo de Diálogo

En estos años son contados los consensos -plasmados en documentos- alcanzados en el Grupo de Diálogo (solo 3 agendas) lo que refleja las complejidades en la construcción de entendimientos en el sector minero. Aunque pocos, efectivos. El acuerdo “Por una Minería con Responsabilidad Social y Ambiental”, suscrito el 2006 y producto de diálogos multiactor, plantea cambios en la minería, acciones y compromisos conjuntos de personas de empresas, comunidades y Estado para lograr el desarrollo sostenible y mejorar la política minera. Esta agenda inició una serie de esfuerzos que permitieron cambios estructurales.

Estos cambios se identificaron en base a una metodología participativa en el núcleo ampliado multiactor del espacio, el Grupo de Diálogo Directo¹⁰. La metodología consistió en: i) definir una escala de criterios para evaluar los avances, ii) la propia evaluación colectiva y iii) el análisis de las condiciones necesarias que facilitaron dichos cambios. Estos cambios son estructurales porque

⁹ En referencia a Lederach. Ormachea, Iván. “Enfoques de intervención constructiva en conflictos sociales”, 2014.

¹⁰ El Grupo de Diálogo Minería y Desarrollo Sostenible del Perú tiene instancias: foro (asamblea), el comité coordinador y el Grupo de Diálogo Directo. Este último “es un grupo que realiza reuniones mensuales donde se congregan los coordinadores y miembros directos con las acciones del Grupo de Diálogo.” (Memoria Anual del GDMDS 2014)

modifican las estructuras sociales existentes, los patrones de toma de decisiones, las dinámicas empresa-comunidad, los mecanismos de participación ciudadana, la normatividad minera y ambiental y la capacidad estatal para garantizar los derechos.

La evaluación consistió en identificar tanto los cambios como avances en esa dirección reconociendo su carácter progresivo. El nivel de avance se calificó según la siguiente escala: Sin avance (0), Experiencias en campo [pilotos] (1), Nueva normatividad sin implementar o en proceso de implementación (2), Nueva institucionalidad (3), y Nueva normatividad implementada (4). La agenda del Grupo de Diálogo planteó 6 acuerdos que reflejan el entendimiento alcanzado y 12 compromisos de cambio, los cuales fueron evaluados.

1) Promover la creación de una Autoridad Ambiental, independiente de la regulación del Ministerio de Energía y Minas.

En dichos años, el Ministerio de Energía y Minas (MEM) del Perú poseía la competencia de fiscalización ambiental de las actividades mineras mediante el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) y a su vez la promoción de dicha actividad, mezclando sus distintas competencias. Según algunos investigadores, este conflicto de intereses lleva al MEM a privilegiar la inversión por encima de la protección ambiental social (Bebbington, 2013). Incluso relevan esta problemática más allá de los sectores. “En la medida en que la posición de un gobierno en su conjunto priorice su papel de promotor de inversiones, verá afectado su rol como defensor del interés general y de la ciudadanía, dificultando así su capacidad para lograr acuerdos consensuados en torno a los conflictos, más aun para transformarlos en oportunidades de desarrollo”. (Mendoza, 2014)

La necesidad de contar con una institucionalidad ambiental independiente se materializó el 2008 mediante la creación del Ministerio del Ambiente cuyas competencias comprenden la fiscalización, supervisión, evaluación y control ambiental¹¹. La transferencia de funciones de fiscalización ambiental de un sector al otro concluyó el 2010, siendo ahora la entidad competente el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). Éste fiscaliza el cumplimiento de los compromisos suscritos por las empresas mineras en sus Estudios de Impacto Ambientales (EIA). No obstante, estos estudios eran aprobados por el MEM debido a su manejo del sector a pesar de la

¹¹ Decreto Supremo N° 1013 que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.
Ver: <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/10/Ley-creaci%C3%B3n-MINAM.pdf>

desconfianza de la población. Luego de conflictos emblemáticos como Conga, el 2013 el gobierno de Humala creó el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE) con competencias para revisar y aprobar los EIA detallados¹² (cuyos impactos requieren acciones de mitigación), contando con la opinión técnica del MEM. Además, a fines del 2014, se aprobó el Reglamento de Protección y Gestión Ambiental¹³ en el cual el MEM define los Términos de Referencia para los EIA para cada actividad del proceso minero (explotación, beneficio, labor general, transporte y almacenamiento) previa opinión favorable del Ministerio del Ambiente.

En síntesis, los avances comprenden la nueva normatividad e institucionalidad ambiental, modificando el relacionamiento empresa-comunidad-Estado, fortaleciendo el rol garante e independiente del Estado y el incremento de la percepción de confianza en la población. Esto presenta un leve contrapeso con el reglamento de gestión ambiental desde el MEM porque refleja su auto reafirmación en materia de competencia minero-ambiental. Por tanto, la ponderación es 3.8.

2) *Que las empresas avancen en su responsabilidad social y ambiental, respetando los derechos laborales y sometándose a certificaciones de calidad ambiental y social.*

El 2007 se implementó el Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo¹⁴ (DS N°071-2006-EM) mediante el cual las empresas mineras daban por un lapso de 4 años aportes voluntarios, extraordinarios y temporales provenientes de porcentajes de sus utilidades en un contexto donde el retorno económico era alto por los altos precios de los minerales y un sector demandaba impuestos a las sobreganancias. El aporte total de las empresas (2007-2011) representó S/. 2,283 millones. En otras iniciativas, están: la empresa IRL (proyecto Ollachea) que acordó otorgar el 5% de sus utilidades a la comunidad de Ollachea, provincia de Carabaya en Puno, por la explotación del oro; el financiamiento de la Planta de Tratamientos de Aguas Residuales en la ciudad de Arequipa por la empresa Cerro Verde para reutilizar las aguas residuales para sus operaciones; y los acuerdos de

¹² Ley N° 29968

¹³ Decreto Supremo N° 040-2014-EM. Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero.

¹⁴ “El Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo es una fuente de recursos privados adicionales destinado a obras de inversión social en las zonas de influencia de las operaciones mineras, distribuyendo los recursos en dos tipos de fondos. Uno local y otro regional, de acuerdo al porcentaje establecido previamente en el convenio. Considera además un aporte a la CVR equivalente al 4% del fondo regional. De los 2,243 proyectos registrados al cierre del cuarto año, 1,102 proyectos corresponden a programas de Nutrición, Educación y Salud. Esto es el 45% de los proyectos. Infraestructura (548) y la mejora de Cadenas Productivas (441)”. SNMPE. Informe N°106.

Ver: <http://www.snmpe.org.pe/informes-y-publicaciones-snmpe/informes-quincenales/sector-minero/programa-minero-de-solidaridad-con-el-pueblo.html>

Anglo American (Quellaveco) para invertir un mil millones de soles (S/. 1,000 millones) en proyectos que contribuyan a ampliar la frontera agrícola en Moquegua.

Algunas iniciativas de responsabilidad social están reconocidas como mecanismos de participación en el Reglamento de Participación Ciudadana en el Sub Sector Minero¹⁵, como el monitoreo ambiental participativo y las mesas de diálogo. A nivel internacional, se estableció el ISO 26000-RS como estándar internacional que norma la conducta empresarial socialmente responsable. Según estos hitos, los avances representan experiencias locales innovadoras que reflejan un cambio en las relaciones; sin embargo, no se ha podido escalar sustancialmente en la normatividad (salvo el monitoreo ambiental participativo) limitando los cambios estructurales. Por tanto, la ponderación es 2.5 (normatividad en proceso).

3) *Trabajar por un Estado con autoridad, participativo, descentralizado en sus competencias y funciones, y transparente.*

El avance más significativo está relacionado a la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI en inglés). El 2011 se crea la Comisión Multisectorial Permanente del EITI mediante Decreto Supremo N°028-2011-EM y el 2012 el Perú es declarado “País Cumplidor”. Además, se implementan dos iniciativas regionales en Moquegua y Piura y otra en proceso (Loreto). A la fecha se realizaron 4 estudios de conciliación nacional. Por otro lado, destaca la experiencia de la Mesa de Diálogo de Moquegua sobre el proyecto Quellaveco para evaluar participativamente con los actores locales el EIA del proyecto logrando acuerdos para potenciar otras actividades como la agricultura. En transparencia, el EITI es un esfuerzo por modificar el patrón de desconfianza hacia las empresas. Sin embargo, es una iniciativa voluntaria sin influencia en las estructuras sociales y políticas. En ese sentido, la ponderación es 1 (experiencias innovadoras).

4) *Asumir un nuevo enfoque de gestión de cuenca y de desarrollo de la normatividad en relación a los recursos naturales y al medio ambiente.*

La gestión de cuenca presenta una serie de políticas, normas e institucionalidad en proceso. El 2009 se aprobó la Ley de Recursos Hídricos (Ley N° 29338), cuyo reglamento fue promulgado un año después (2010). Bajo estas normas, el país se divide en 159 unidades hidrográficas cuya

¹⁵ Resolución Ministerial N°304-2008-EM/DM

administración recae en la Autoridad Nacional del Agua (ANA) mediante 14 Autoridades Autónomas Administrativas (AAA) y 72 Administradores Locales del Agua (ALA) en todo el país. Esta nueva institucionalidad descentralizada comprende espacios concertados de gestión denominados los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca, en implementación¹⁶. Otra experiencia que modifica los patrones y percepciones de desconfianza son los comités de monitoreo ambiental participativo, donde las comunidades junto a la empresa y el Estado monitorean la calidad de las aguas superficiales. Estas experiencias surgen en Huarmey (Ancash), Orcopampa (Arequipa), Aruntani (Moquegua) y se replican en varias zonas del país. El 2011 la ANA publica el Protocolo Nacional de Monitoreo de la Calidad en Cuerpos Naturales de Agua Superficial como el procedimiento técnico para monitorear sin considerar la participación y el 2013 el OEFA publica el Reglamento de Participación Ciudadana en Actividades de Monitoreo Ambiental, incluyendo la participación ciudadana¹⁷. Esta nueva normatividad e institucionalidad vienen modificando el relacionamiento entre los actores y su vinculación con el recurso hídrico, generando mayor conciencia del cuidado del agua. Por tanto, la ponderación es 3.5 (institucionalidad y normatividad en proceso).

5) Trabajar por la conservación y uso racional de los recursos naturales, en especial del agua, promoviendo que las empresas y el Estado realicen obras como: represas, plantas de tratamiento, forestación y mejoramiento del riego, y participen en la gestión concertada.

La identificación de experiencias relacionadas a la conservación del agua comprenden dos tipos de tecnologías: i) infraestructuras para el aumento de la disponibilidad del agua fresca e ii) infraestructuras para el uso de agua de mar y recirculación del agua. En el primer grupo encontramos la Represa Bramadero del proyecto La Zanja en Cajamarca (Buenaventura), el sistema de riego en Cajacay en Ancash (Mi Riego y Antamina), el reservorio Chailhuagón del proyecto Conga (Yanacocha) y el reservorio San José en Cajamarca (Yanacocha). En el segundo grupo identificamos la Planta desaladora de agua de mar de Cerro Lindo (Milpo), la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales La Enlozada en Arequipa (Cerro Verde), el acuerdo de Quellaveco de construir el sistema de barraje-bombeo-conducción de agua Chilote Chincune (Anglo American), recirculación del 70% de agua industrial para las operaciones de Antapaccay en Cusco (Glencore).

¹⁶ “A la fecha se han constituido los 6 Consejos de Cuenca: Tumbes, Chira-Piura, Chancay-Lambayeque, Chancay-Huaral, Chili y Caplina-Locumba.” ANA. Plan Nacional de Recursos Hídricos, p.28.

Ver: <http://www.ana.gob.pe/plan-nacional-de-recursos-h%C3%ADricos/plan-nacional-de-recursos-h%C3%ADricos.aspx>

¹⁷ Resolución del Consejo Directivo N°051-2013-OEFA/CD.

Cabe resaltar que las empresas internalizan los costos de recirculación del agua llegando al 10% de la inversión.

En materia normativa, la Ley N°29230 de Obras por Impuestos (2008) brinda mecanismos para que las empresas inviertan directamente en estas infraestructuras, la Ley de Recursos Hídricos promueve la participación del sector privado en la construcción, mantenimiento, operación y mantenimiento de la infraestructura hidráulica¹⁸ (2009) y el Reglamento reconoce a las asociaciones público-privadas como mecanismos para tal fin¹⁹ (2010). Cabe resaltar la Agenda por una gestión sostenible del agua, la cuenca y la minería del Grupo de Diálogo (2011)²⁰. Estos avances reconocen la institucionalidad y la normatividad en escalamiento, por tanto, la ponderación es 3.8.

6) *Promover en forma conjunta, políticas educativas y desarrollo de capacidades, creando una cultura de innovación tecnológica y gestión de recursos naturales.*

Existen experiencias locales como el programa de Becas Fullbright para la comunidad de Michiquillay con el Fondo Social Michiquillay en Cajamarca (2011), la Red de Escuelas Exitosas de IPAE, el proyecto de educación digital en Moquegua que implementa a todas las instituciones educativas con Tecnologías de Información y Comunicación con financiamiento de Southern Perú por S/. 108 millones. En materia de políticas, está en implementación el Plan Nacional de Diversificación Productiva²¹. Existen experiencias innovadoras en educación que no escalan por la ausencia de normatividad, siendo la ponderación 1.3 (experiencias innovadoras).

7) *Los pasivos ambientales deberán ser mitigados y remediados por sus dueños. Los pasivos ambientales sin dueño deben ser asumidos por el Estado.*

Como antecedentes se contaba desde el 2004 con la Ley N°28271 que regula los pasivos ambientales y su reglamento Decreto Supremo N°059-2005-EM. El 2009 se aprueba la norma que dispone la elaboración de inventarios de los pasivos ambientales y plantea modalidades de remediación²². El 2010 se aprueba los modelos de convenios de remediación voluntaria

¹⁸ Participación del sector privado en la infraestructura hidráulica. Artículo 105, Ley N° 29338 de RRHH.

¹⁹ Artículos 215 y 217 del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, relacionados a la promoción de la inversión y la Asociación público-privada. Título VIII Infraestructura Hidráulica. Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos.

²⁰ Ver: <http://www.grupodialogo.org.pe/wp-content/uploads/2015/03/Agenda-por-una-gesti%C3%B3n-sostenible-del-agua-la-cuenca-y-la-miner%C3%ADa..pdf>

²¹ Ver: <http://www.produce.gob.pe/index.php/plan-nacional-de-la-diversificacion-productiva>

²² Decreto Supremo N°003-2009-EM que modifica el Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera aprobado por D.S. N°059-2005-EM.

incentivando a las empresas a asumir la remediación de pasivos antiguos y dispone que el Estado asuma la remediación de pasivos de muy alto riesgo. Para ello, la empresa estatal Activos Mineros SAC²³ tiene el encargo de remediar 475 pasivos de alto riesgo. Al existir normatividad en proceso y la institucionalidad (Activos Mineros) ponderamos este avance con 3 (institucionalidad).

8) *Promover que las ONG y las organizaciones sociales desarrollen sus propios códigos de conducta generando mecanismos de transparencia.*

La transparencia sigue siendo un reto de implementarse en todos los niveles y sectores. En el caso de la sociedad civil, se cuenta con experiencias puntuales de ONG como el caso de Care Perú que posee una política de Transparencia y Rendición de Cuentas²⁴. La ponderación es 1 (experiencias).

9) *Que las comunidades y poblaciones formulen con libertad y fundamento sus propuestas, desarrollando iniciativas por cauces democráticos.*

Estos cambios generan nuevas estructuras sociales que permiten canalizar las demandas de la población como la Red Nacional de Líderes Sociales²⁵ y otras plataformas multiactor como el Grupo de Diálogo de Ancash²⁶. Otra iniciativa destacada es la creación de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad²⁷ cuyo encargo es dirigir el proceso de diálogo con los diversos actores con el objetivo de prevenir controversias, diferencias y conflictos sociales y contribuir a su solución²⁸. Este avance en experiencias y normatividad se pondera con 3 (institucionalidad y normatividad en implementación).

10) *Los procesos de información y consulta ciudadana deben ser accesibles a la población, generando relaciones de confianza.*

²³ Activos Mineros SAC es una empresa estatal de derecho privado, adscrita al MEM, encargada de asumir la conducción de los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), planes de cierre y la remediación ambiental de CENTROMIN Perú S.A. Ver: <http://www.activosmineros.com.pe>

²⁴ Portal de Rendición de Cuentas de Care Perú: <http://www.care.org.pe/quienes-somos/transparencia/>
Política de Rendición de Cuentas y Transparencia de Care Perú: <http://www.care.org.pe/wp-content/uploads/2014/11/Pol--tica-de-rendicion-de-cuentas-CARE-Per--.pdf>

²⁵ Web de la Red de Líderes: <http://www.rednacionaldelideressociales.org/>.

Facebook: <https://www.facebook.com/rednacionaldelideressociales?ref=ts&fref=ts>

²⁶ Facebook: <https://www.facebook.com/gdancash?ref=ts&fref=ts>

Blog: <http://transparenciaydesarrolloenancash.blogspot.pe/>

²⁷ Ver: <http://onds.pcm.gob.pe/>

²⁸ Decreto Supremo N° 106-2012-PCM. Ver: <http://www.pcm.gob.pe/normaslegales/2012/DS-106-2012-PCM.pdf>

Como resultado del conflicto en Bagua²⁹ se planteó la necesidad de la consulta previa, libre e informada a las poblaciones indígenas (Convenio 169 de la OIT), aprobándose la Ley de Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios (Ley N°29785) y su posterior reglamento (D.S. N°001-2012-MC) en un proceso participativo no exento de dificultades. Desde entonces los avances son la Base de Datos de Pueblos Originarios, la Guía Metodológica y experiencias en zonas amazónicas con hidrocarburos pero no en zonas altoandinas, debido a que “el sector empresarial teme que las expectativas generadas por la consulta, la poca claridad sobre sus alcances y la falta de capacidad de gobierno para su aplicación puedan atrasar o poner en riesgo los proyectos y el crecimiento económico.”³⁰ La ponderación es 2 (normatividad sin implementar)

11) Impulsar el desarrollo local y regional, con la participación de todos, en los planes de desarrollo concertado, presupuestos participativos y planes de acondicionamiento territorial.

Persiste la limitada articulación de las autoridades locales y municipalidades en las relaciones empresas-comunidades, salvo los casos de los Fondos Sociales (Fosbam en Las Bambas, Apurímac). Los avances respecto a intervenciones multisectoriales son las mesas de desarrollo que promueve el Gobierno Nacional y forma parte de la estrategia de la Oficina de Diálogo³¹. Por esta institucionalidad, la ponderación es 3.

12) Vigilar la aplicación de las regalías y del canon minero, en base a mecanismos que permitan una inversión eficiente y sostenible en capacidades e infraestructura básica.

Las experiencias regionales de EITI en Moquegua, Piura y Loreto, además de la Comisión Intersectorial del EITI en Perú, la declaratoria del Perú como “país cumplidor”, los 3 estudios de conciliación terminados con la participación de 44 empresas mineras y 15 petroleras, dan insumos para ponderar con 3 (institucionalidad).

En el gráfico 1 podemos ver la síntesis de las ponderaciones, destacando los impactos en la creación de una autoridad ambiental (1), la conservación del agua (5) y la gestión de cuenca (4). El menor

²⁹ Informe Final de la Comisión para investigar y analizar los conflictos en Bagua.

http://servindi.org/pdf/Informe_final_de_la_comision_especial_sucesos_de_agua.pdf

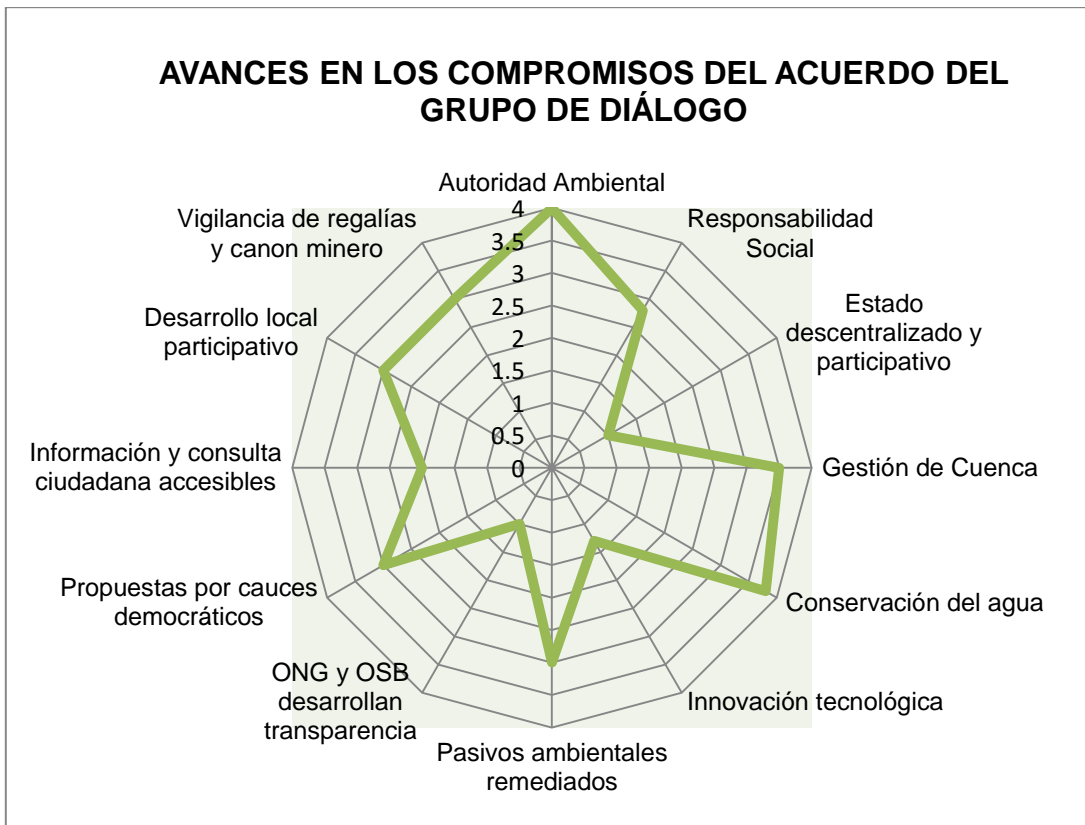
³⁰ Extraído de la Sistematización del Trabajo de la Comisión de Consulta del GDMDS. 2015, p.49.

Ver: http://prodialogo.org.pe/sites/default/files/material/files/sistematizacion_ccp-gdmds.pdf

³¹ Mencionamos las mesas de desarrollo en Moquegua (R.M. N°142-2012-PCM), Espinar (R.M. N° 164-2012-PCM), Tacna y Candarave (R.M. N°227-2012-PCM), Tapayrihua y Pochuanca en Apurímac (R.M. N°128-2013-PCM), Cañaris en Lambayeque (R.M. N°002-2013-PCM).


avance referido a la transparencia en ONG y organizaciones (8), y contar con un Estado descentralizado y transparente (3).

Analizando los resultados presentados en la Tabla, planteamos como hallazgos: i) Los cambios estructurales producto de la nueva normatividad implementada se facilitan si se enmarcan dentro de un solo sector, como la gestión del agua cuya competencia rectora es de la ANA o en el caso ambiental; ii) los cambios se dificultan cuando involucra varios sectores y niveles del Estado, exigiendo articulaciones intergubernamentales; iii) los compromisos a nivel de principios son importantes, más en sectores polarizados como el minero, pero no avanzan del nivel de cambios personales y relacionales. En el caso de la consulta, tanto empresas como comunidades reconocen su valor pero poseen diferentes percepciones sobre su implementación e impactos. Igualmente. Existe consenso, en términos generales, sobre la importancia de la innovación tecnológica y la diversificación productiva pero el disenso radica en si la innovación se enfoca en el clúster minero o se focalizan en otras actividades. Estos hallazgos indican que los cambios estructurales requieren de ciertas condiciones que presentamos como conclusiones.



Fuente: Elaboración propia

Tabla: ANÁLISIS DEL AVANCE DE LOS COMPROMISOS



Nivel de avance	Compromisos	Ponderación	Elementos comunes
Norma implementada	(1) Autoridad ambiental independiente	4	Los compromisos se enmarcan dentro de un solo sector (Ministerio del Ambiente, Autoridad Nacional del Agua) facilitando su implementación.
	(5) Conservación del agua	3.8	
	(4) Gestión de cuenca	3.5	
Institucionalidad	(11) Desarrollo local participativo.	3	Todos estos compromisos -salvo la remediación de pasivos ambientales- han creado una nueva institucionalidad pero su implementación requiere de articulaciones intergubernamentales o multisectoriales.
	(7) Remediación de pasivos ambientales.	3	
	(2) Experiencias de responsabilidad social.	2.8	
	(9) Comunidades formulan propuestas por canales democráticos.	3	
	(12) Vigilancia de las regalías y el canon minero.	3	
Norma sin implementar o en proceso de implementación	(10) Procesos de información y consulta.	2	Los compromisos generan nuevas normas pero no se avanza en su implementación ni en la institucionalidad debido a que los consensos se ubican a nivel de principios.
	(6) Políticas educativas y cultura de innovación y tecnología.	1.3	
Experiencia local	(8) Transparencia en las ONG y organizaciones sociales.	1	Implementación de experiencias locales puntuales que no se han generalizado mediante normas porque no se modificaron los patrones perceptuales en los actores, p.e. respecto a la corrupción.
	(3) Estado descentralizado y transparente.	1	

Fuente: Elaboración propia

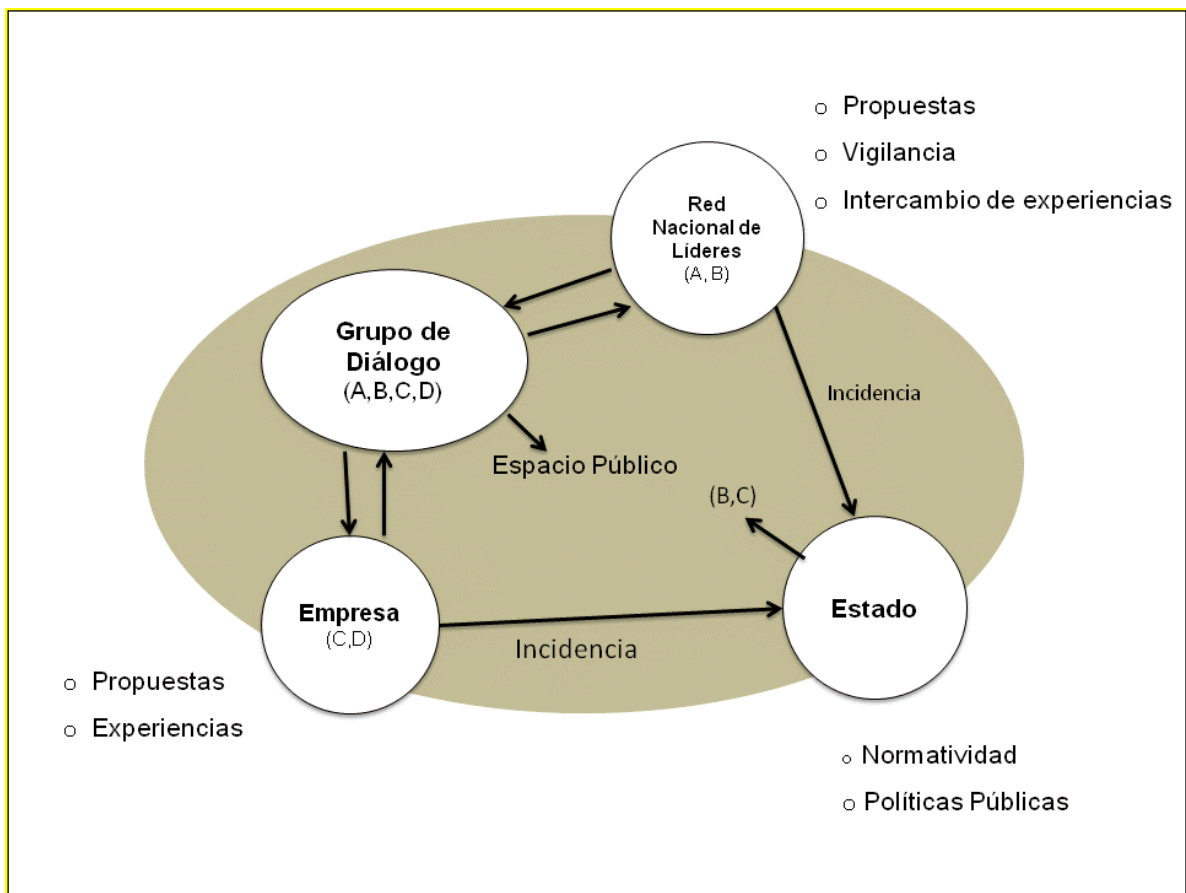
Conclusiones. Las condiciones necesarias para los cambios estructurales

Es importante tener presente estas condiciones al momento de definir agendas y consensos producto de las plataformas transformacionales puesto que brinda un marco para analizar, prospectivamente, el potencial de avance de los cambios estructurales esperados.

- *El nivel de articulación intergubernamental.* En la medida que el cambio estructural exija el involucramiento de uno o más sectores, el cambio se facilita iniciando con avances en un sector y, a su vez, desarrollando estrategias que contribuyan a las condiciones para la articulación intergubernamental como el fortalecimiento de espacios de coordinación intergubernamental o el involucramiento de los funcionarios en la plataforma transformacional.
- *La generación y escalamiento de iniciativas locales de cambio.* Las plataformas transformacionales contribuyen a los cambios personales y relacionales, los cuales deben madurar hacia entendimientos interpersonales y, posteriormente, compromisos plasmados en consensos y/o agendas. Éstas deben generar compromisos personales en los integrantes que los incentiven a realizar cambios en los espacios donde provienen (organizaciones o instituciones).
- *Alcance de las propuestas de cambios.* Los cambios estructurales serán posibles si los consensos incorporan, además de principios, aspectos concretos como estrategias y acciones. De lo contrario, se tendrá consensos a nivel de principios como el caso de la consulta previa pero también presentará disensos en su implementación.
- *Carácter multiactor de las propuestas.* En un sector conflictivo como el minero, el Estado es receptor de diversas propuestas de cambios provenientes del sector empresarial y la sociedad civil. Frente a esta diversidad, el Estado prioriza las propuestas multiactor donde confluyen diversos intereses, siendo mejor valoradas que las agendas de grupos homogéneos, puesto que incorporan ciertos elementos de cada una (ver gráfico).
- *Nivel de compromiso de los involucrados.* En las plataformas los integrantes participan a título personal poniendo en cuestión los impactos que pueden generarse en las empresas mineras. En

la evaluación se identificó que la mayoría de experiencias son iniciativas de las empresas donde laboran los integrantes del espacio provenientes del sector privado

- *Capacidad del efecto multiplicador del espacio.* La capacidad y cobertura de las redes que se vinculan con la plataforma transformacional está correlacionada con el nivel de energía que posee. Este mecanismo alternativo de incidencia influye en el cambio perceptual a nivel relacional, contribuyendo a una tendencia colectiva que influye en otras redes, permitiendo el posicionamiento de las propuestas en la agenda pública y en otros actores y tomadores de decisión. Este tipo de incidencia le denominamos *Redes de incidencia*.



Bibliografía

CARAVEDO, Javier

2014 “Construyendo diálogos genuinos, productivos y sostenibles”. Minería Conflicto Social y Diálogo. 2014. Serie Ética y Desarrollo. Universidad Antonio Ruiz de Montoya, pp.83-122.

COMISIÓN ESPECIAL PARA INVESTIGAR Y ANALIZAR LOS SUCESOS DE BAGUA.

2009 Informe Especial de la Comisión Especial para Investigar y Analizar los Sucesos de Bagua. Lima. Ministerio de Agricultura.
<http://servindi.org/pdf/Informe_final_de_la_commission_especial_sucesos_de_agua.pdf>

DAMONTE, Gerardo

2014 “El modelo extractivo peruano: discursos, políticas y la reproducción de desigualdades sociales”. Universidad Nacional de Colombia. *Extractivismo minero en Colombia y América Latina*. Bogotá: Centro Editorial de la Facultad de Ciencias Humanas, pp. 37-73.

LEDERACH, Jean Paul

2003 *El Pequeño Libro de la Transformación de Conflictos*. Primera edición, Estados Unidos, Editorial Good Books.

- LÓPEZ, Jose Luis.
2015 *Diálogos que transforman*. Primera edición. Lima.
- MENDOZA, Iván
2014 “El Estado y los conflictos sociales en el gobierno de Ollanta Humala”.
Revista Perú Hoy. Lima, 2014, N° 25, pp. 39-55.
- ORMACHEA, Iván.
2014 “Enfoques de intervención constructiva en conflictos sociales”. Minería,
Conflicto Social y Diálogo. 2014. Serie Ética y Desarrollo. Universidad
Antonio Ruiz de Montoya, pp. 49-80
- PRUITT, Bettye y Philip THOMAS
2008 *Diálogo Democrático – Un Manual para Practicantes*. Primera edición.
Suecia. PNUD, IDEA Internacional, ACDI y SG/OEA.