

Interculturalidad, minería y desarrollo

Lecciones y recomendaciones
para un diálogo sostenible en las
zonas de inversión minera en el
Perú

Patricia Balbuena

Mario Huapaya

Martin Walter

Las fotografías que ilustran esta publicación son cedidas por la **Asociación de Fotografía Popular Ojos Propios** y provienen de los diferentes talleres realizados a lo largo de 14 años. Cada imagen cuenta con su fuente de origen y créditos de autor para reconocer y valorar el trabajo de quienes las capturaron.

Ojos Propios tiene como propósito constituirse en un nexo de comunicación alternativo horizontal.

Ojos Propios propone cerrar brechas y crear puentes entre las comunidades. El objetivo principal es compartir información para prevenir conflictos, adelantarse a eventos, evitar desencuentros y establecer políticas de vida en sociedad basadas en la integración y el respeto hacia el cumplimiento de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible** (ODS) de la ONU. La propuesta es crear identidad y visibilizar el desarrollo social e histórico de las comunidades y la cultura popular. Reconoce su valor ancestral y se esfuerza por mantenerla viva a través de los ojos de las propias comunidades.

Palabras Clave

Género, minería, energía, industrias extractivas, Perú



<http://www.iadb.org>

Copyright © 2024 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la OMPI. Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Financiado por el proyecto PE-T1408 - CANEF - Apoyo a la Gestión Sectorial Estratégica del Ministerio de Energía y Minas de Perú (Fase 2)

El Objetivo de este Proyecto es apoyar al Ministerio de Energía y Minas (MINEM) de Perú en el fortalecimiento de sus capacidades de gestión estratégica, con énfasis en los retos de productividad, sostenibilidad y generación de valor compartido. El proyecto financiará la ejecución de actividades dirigidas a: (i) implementar actividades de planificación estratégica del Viceministerio de Minas; (ii) apoyar la creación y puesta en marcha del Centro de Convergencia y Mejores Prácticas del sector Minero-Energético, incluyendo el diseño de una visión nacional de largo plazo para el sector minero; y (iii) apoyar el fortalecimiento de capacidades del MINEM para los sectores de petróleo y gas.

1.

EL FACTOR INTERCULTURAL Y LA MINERÍA

- 1.1 La minería y los conflictos socio ambientales en el Perú
- 1.2 La minería y el factor intercultural en los conflictos socio ambientales
- 1.3 Las comunidades campesinas, los nativos y los indígenas del Perú
- 1.4 ¿Dónde están los indígenas en el Perú y donde está la minería?

2.

AVANCES Y DESAFÍOS DE RELACIONAMIENTO INTERCULTURAL

- 2.1 Las herramientas institucionales disponibles para la gestión de conflictos socio ambientales
- 2.2 La gestión público-privada de los conflictos socioambientales
- 2.3 Modelos conceptuales que promueven mejores resultados en el diálogo intercultural
- 2.4 Desafíos y oportunidades para un diálogo intercultural
- 2.5 Algunos casos de buenas prácticas

3.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 3.1 Recomendaciones para mejorar metodologías y herramientas de las empresas mineras
 - 3.2 Recomendación para las Entidades públicas
 - 3.3 Recomendación para las comunidades rurales e indígenas en territorios donde se desarrollan proyectos mineros
-

Prólogo

La región de América Latina y el Caribe (ALC) posee algunos de los yacimientos de recursos minerales más grandes del mundo. El sector extractivo promueve la creación de empleos formales y de nueva infraestructura, al tiempo de una indispensable recaudación fiscal. Visto en promedio a nivel de ALC, nuestro sector agrícola aporta una cifra equivalente al promedio de nuestra minería con un 4% de los ingresos del PBI regional. Este sector, que constituye parte central del motor de la actividad económica, es el que da también identidad y referencia a miles de comunidades que viven en países ricos en recursos naturales.

En contemporáneo con esta riqueza, la vulnerabilidad de nuestra región al cambio climático ha hecho que nuestros países establecieran metas de mitigación ambiciosas. Esas metas de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) establecen claras necesidades para el cambio de la matriz energética de producción, consumo y distribución, en ALC y en el mundo. En ese punto, es exactamente donde nace un partenariado triangular crítico e insoslayable entre las industrias extractivas, las metas de cambio climático y la inclusión efectiva de partes interesadas, para cumplir con las contribuciones climáticas nacionales determinadas.

En efecto, el apoyo a las energías verdes para generar electricidad, las llamadas energías limpias como la eólica o solar requieren por un lado de grandes extensiones de tierra para la instalación de parques eólicos terrestres y solares fotovoltaicos. Por el otro, y de forma excluyente traen a la mesa a las industrias extractivas al demandar minerales como el níquel, platino, plata, aluminio, cobalto, cobre, hierro, y por supuesto el litio.

En otras palabras, es necesario enfrentar el hecho que alcanzar y cumplir con las metas de las estrategias climáticas de largo plazo (LTS) en la reducción de los GEI requiere de la minería intensiva, y hacerlo de modo sostenible, requiere de la inclusión multicultural.

Frente a la minería irresponsable, estudios de caso dan cuenta que no siempre han beneficiado, y en algunas ocasiones han perjudicado a las comunidades aledañas. Esto sumado a otros datos y también a percepciones sobre la “maldición de los recursos naturales” hacen comprensible la resistencia de varios grupos de la sociedad civil (opinión pública, comunidades, grupos de pueblos indígenas, campesinos, organizaciones de cabildeo) hacia la industria.

Uno de los primeros errores al enfocar la sostenibilidad de iniciativas y soluciones, es la de aplanar y/o homogeneizar la cultura,

prioridades, capacidades, conocimientos, aspiraciones y proyectos de las personas y grupos que habitan en las zonas extractivas, con un enfoque paternalista que los incorpora como conjuntos pasivos a los que asistir y, por lo tanto, considerados sin un valor agregado para aportar.

La respuesta a la difícil pregunta de por qué hay proyectos, políticas e iniciativas que sí funcionan bien y otras que fracasan, es la combinación de numerosos factores. Uno de ellos, el as en la manga como factor-antídoto indispensable contra el fracaso, es la debida diligencia en la inclusión con identidad, la multiculturalidad.

En los temas de minería y a la luz de las necesidades multinivel y multisectoriales, la relación de la multiculturalidad para la sostenibilidad está a la par, es igual de prioritaria, que la rentabilidad, la efectividad y la eficiencia fiscal, la transparencia, la implementación de marcos regulatorios seguros, la responsabilidad empresarial, o la capacidad de diseño e implementación de proyectos e iniciativas que requieren minerales para alcanzar matrices energéticas más limpias. Las agencias ejecutoras capaces de una planificación para la inclusión multidimensional anticipada y significativa de

partes interesadas que, en lugar de limitar el relacionamiento con las comunidades a un enfoque de rendición de cuentas, ponen en valor las capacidades locales como socios y beneficiarios activos, tienen mucho de la respuesta positiva a esa pregunta.

Incluir a las ontologías indígenas, la ritualidad asociada a la naturaleza, junto a la apertura económica, los cambios tecnológicos, la demanda creciente de commodities minerales y la presión en los plazos de ejecución, son sin dudas desafíos. Crear beneficios social, ambiental y económicamente sostenibles a largo plazo, es una necesidad. Trabajar como socios de manera ineludible para encontrar soluciones, es el camino.

Las lecciones y recomendaciones para un diálogo sostenible en las zonas de inversión minera en el Perú, con la recopilación de casos, sus lecciones aprendidas y sus recomendaciones es un claro paso en esa dirección. Una confirmación para el optimismo y el progreso inclusivo en el presente y hacia el futuro. Practicar la minería con multiculturalidad inclusiva, es contribuir al desarrollo con identidad y en contemporáneo a los esfuerzos globales de reducción de emisiones para la sostenibilidad.

Flavia Milano

Resumen

La diversidad cultural en Latinoamérica y el Caribe es un factor clave de su desarrollo. La diversidad nos permite interpretar nuestra realidad y pensar nuestro futuro compartido de distintas maneras, y también nos plantea desafíos para relacionarnos. Insuficiente apertura a la pluralidad cultural –o insensibilidad a las muchas voces con las que convivimos– puede afectar la calidad de las políticas públicas y de los proyectos de inversión, condicionando el ritmo y la estabilidad de nuestro progreso económico y social. Habilita los legítimos reclamos de quienes no son debidamente incluidos en decisiones que los afectan.

Las tensiones en torno a la actividad minera en el Perú son indicativas de muchos de los problemas que resultan del insuficiente diálogo intercultural en el diseño e implementación de políticas y proyectos.

Las tensiones en torno a la actividad minera en el Perú son indicativas de muchos de los problemas que resultan del insuficiente diálogo intercultural en el diseño e implementación de políticas y proyectos. Ello es visible en la compleja y muchas veces tensa relación de empresas, gobiernos y comunidades en los territorios donde

se realiza la minería, que incluyen indígenas, campesinos y poblaciones nativas. Se contraponen en esos espacios distintas visiones sobre justicia distributiva y sobre desarrollo económico, social y ambiental sostenible.

Este documento hace una revisión del estado de la cuestión y marcos teóricos sobre la relación de poblaciones locales rurales y/o indígenas con las empresas mineras, partiendo por su identificación geográfica y la superposición de territorios indígenas y proyectos. Se presentan datos de fuentes oficiales y sugerencias para mejorar las estrategias de relacionamiento e implementar acciones para promover el crecimiento sostenible e inclusivo para el Estado, las empresas mineras y las comunidades de Perú.

Los resultados de este trabajo resultan de un trabajo de campo enfocado en analizar prácticas y poner en valor la pluralidad de perspectivas como insumo clave para el desarrollo. Se proponen acciones y políticas públicas y privadas que permitan fortalecer colectivamente la visibilidad de la diversidad cultural como un elemento complejo y positivo en la gestión social para la minería y el desarrollo territorial. La idea fuerza y el supuesto de acción de-



trás de estas recomendaciones es el indispensable reconocimiento de que nuestra diversidad cultural es un activo y no un problema y que sin inclusión no hay sostenibilidad en el desarrollo.

A partir del análisis, se identifican oportunidades de mejora en las acciones del sector privado, incluyendo (i) el fortalecimiento del rol de sus relacionistas comunitarios mediante mediadores culturales empoderados; (ii) la mejora del aprovechamiento de los espacios locales para aumentar los intercambios de información, con apoyo en el uso de lenguas de uso local y usos y costumbres del territorio (iii) la generación de conocimientos más profundos sobre la micropolítica local, y la puesta en valor de

patrimonio cultural material e inmaterial y (iv) el uso de la información disponible en las bases de datos de pueblos indígenas, mapa etnolingüístico, censo 2017 y la recolección preguntas de autoidentificación como herramientas para mejorar su conocimiento de las zonas en las que operan. En relación al Estado, se vislumbran áreas de acción (i) dentro de la política Nacional Multisectorial Minera, focalizando en los instrumentos de relacionamiento, diálogo multiactor y transparencia, como parte de una estrategia general de fortalecimiento institucional (ii) fomento de las herramientas con foco en lo social en los instrumentos ambientales y lineamientos estratégicos para la gestión de conflictos



desde un abordaje intercultural. Finalmente, respecto del accionar de comunidades rurales y/o indígenas, se propone (i) potenciar agentes para el diálogo intercultural (ii) valorizar sus activos culturales mediante planes de vitalidad de sus lenguas y prácticas culturales y (iii) garantizar la disponibilidad de recursos en sus fondos o fideicomisos para asistencia técnica en sus procesos de negociación.

El documento se estructura en dos secciones, que analizan el factor intercultural en el desarrollo de la actividad minera en Perú, y avances y desafíos en el relaciona-

miento intercultural. En la primera parte, se examinan cuestiones interculturales en dinámicas de conflictividad, considerando aspectos conceptuales y territoriales. En la segunda parte, se revisan las herramientas institucionales disponibles para la gestión de conflictos socio ambientales, de relacionamiento público privada y buenas prácticas sectoriales, sobre las que se sustentan las recomendaciones.

Introducción

La gobernanza de los recursos naturales no renovables, y especialmente la minería en el Perú se encuentra en un proceso de transformación. Los cambios son visibles sobre todo en las prácticas de gestión social que tanto el sector público como privado han desarrollado para conquistar la llamada “licencia social” y mantener una convivencia armoniosa con los diversos actores en el territorio, especialmente con las comunidades en sus áreas de influencia directa e indirecta.

Existe todavía una gran heterogeneidad en la forma en que se relacionan empresas mineras y poblaciones locales. Las relaciones abarcan situaciones de abierta confrontación, tensiones, negociaciones, y asociaciones, que en muchos casos oscilan en el tiempo y en torno a problemáticas específicas. En estos procesos, las poblaciones despliegan una **“variedad de estrategias para resistir marginalización económica y social”** y aprovechar los recursos económicos que genera la actividad minera (Perla 2017). Las dinámicas de relacionamiento son procesos continuos que fluctúan de acuerdo con las condiciones locales de los territorios, su historia, la diversidad y complejidad interna, las relaciones de las poblaciones con otras (por ejemplo, en el caso de conflictos intercomunales), los liderazgos locales y el calendario electoral, entre otros factores.

En comparación con otras regiones del mundo, América Latina y el Caribe (ALC) tiene la tasa más elevada de conflictos en el mundo vinculados a la minería (Andrews et al., 2017; Balza 2021) y estos conflictos tienden a ser más violentos (Albrieu and Palazzo, 2020). A la búsqueda de explicaciones -y soluciones- en Perú, la **Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible** creada por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) en el 2019 explica que esto

Explorar una variable intercultural supone examinar la diversidad cultural sin prejuicios, a partir de las ontologías locales, historicidad, conflictividad para comprender y desandar visiones contrapuestas sobre desarrollo y bienestar en el territorio.

resulta de debilidades en la presencia del estado, bajos niveles de desarrollo y una historia de exclusión y discriminación hacia sus poblaciones (CDMS-PCM 2020). Propone como alternativa mejoras en la necesidad de gestionar socialmente los territorios partiendo del reconocimiento de la trayectoria histórica de los mismos, intereses diversos de los actores, recursos naturales y diversidad biológica y cultural.



En este documento siguiendo también lo propuesto por Caravedo y otros autores nos concentraremos justamente en la preponderancia del “factor de la diversidad cultural”.

Este documento propone examinar con mayor detenimiento una variable relativamente inexplorada pero presente de manera consistente en la literatura sobre minería y sociedad en el Perú: la “indigenidad.” La indigenidad¹ es una condición social y política que se caracteriza por el reconocimiento de la cultura, la identidad y los derechos de los pueblos indígenas. Los pueblos indígenas son aquellos que han vivido en un territorio desde antes de la llegada de los europeos, y que han con-

Este documento plantea recomendaciones para fortalecer la visibilidad de la diversidad cultural como un elemento complejo y positivo en los buenos resultados de la gestión social y el desarrollo local.

servado su cultura, su lengua y sus tradiciones (ONU 2019, ONU 2020, OIT 2021). Explorar esta variable supone examinar la diversidad cultural sin prejuicios, a partir de las ontologías locales, historicidad, conflictividad para comprender y desarrollar visiones contrapuestas sobre desarrollo y bienestar en el territorio.

¹ En 2019, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptó la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, que es un documento jurídico internacional que reconoce los derechos de los pueblos indígenas a la autodeterminación, la autonomía, la tierra y los recursos naturales, la educación, la salud y la protección contra la discriminación.



En la primera sección de este documento, se examina la relación de la minería con los conflictos socioambientales en Perú, considerando el factor intercultural. Se verá que la diversidad indígena en el Perú tiene una distribución desigual entre la Amazonía y los Andes. Mientras que la mayor parte de los grupos étnicos se ubican en la selva, la mayor parte de la población que se identifica como indígena vive en la sierra. Y esto se refleja en los procesos de consulta previa que se han realizado hasta julio del 2022, donde predominan los proyectos mineros en zonas andinas y la participación de representantes quechuas. De

hecho, el 31% de los centros poblados que están en distritos con presencia minera son indígenas, según el censo de 2017.

Las formas de participación en los procesos decisivos juegan un rol central en las dinámicas del conflicto. Luego, se revisan prácticas de relacionamiento intercultural, desde las voces de los implementadores. Se plantean recomendaciones para fortalecer la visibilidad de la diversidad cultural como un elemento complejo y positivo en los buenos resultados de la gestión social y el desarrollo local.

1. EL FACTOR INTERCULTURAL Y LA MINERÍA

1.1 La minería y los conflictos socio ambientales en el Perú

Los conflictos socio ambientales en Latinoamérica y el Caribe comparten complejas raíces históricas y estructurales. Existen países y sectores que por su historia y casuística son emblemáticos en esta temática, como es el caso del sector minero en Perú.

Existe un sesgo a creer que la compleja relación entre la industria minera y los ciudadanos siempre es conflictiva, pero se observa gran heterogeneidad en las relaciones que se establecen entre empresas mineras y poblaciones locales. En palabras de Perla (2017), la naturaleza del vínculo entre partes “no es de abierta confrontación, ni mucho menos de total rechazo, sino, más bien, un largo proceso salpicado con algunas escaramuzas, y marcado por continuas negociaciones, desconfianza y falta de capacidades, y por tantear los límites entre lo que se puede demandar y se puede ofrecer”. En definitiva, el

Los conflictos socio ambientales en Latinoamérica y el Caribe comparten complejas raíces históricas y estructurales. Existen países y sectores que por su historia y casuística son emblemáticos en esta temática, como es el caso del sector minero en Perú.

foco en la **conflictividad** tiende a eclipsar procesos anteriores y posteriores a los estallidos y miradas más atentas a la manera

en que estado, empresas, y ciudadanos interactúan de forma cotidiana –en las distintas localidades, de acuerdo con rasgos culturales particulares.

El sector minero peruano experimenta un ciclo de expansión acelerado desde principios de la década de 1990, producto de las reformas de liberalización de economía y nuevas tecnologías para la extracción de minerales. A principios de ese decenio, se promulgó la nueva Ley General de Minería, la Ley de Promoción de la Inversión Extranjera y decretos de estabilidad tributaria, fueron privatizadas más de 200 operaciones mineras –que generaron US\$1.2 miles de millones en ingresos directos para el Estado– y como corolario, la producción de minerales por parte de empresas privadas se incrementó del 55% de la producción total en 1990 al 95% en 1999 (Bury, 2007). Luego, con el aumento sostenido de los precios de los metales durante la década del 2000, el sector minero ya se encontraba fuertemente vinculado al flujo de capitales privados y el uso de nuevas tecnologías de extracción (Bebbington, 2013; Bury, 2007, Li, 2017).

La transformación tecnológica permitió hacer viables operaciones donde antes, con métodos de extracción tradicionales, no hubiese sido posible (o rentable). El desarrollo de estas tecnologías, especialmente aquellas que permiten operaciones

a cielo abierto, invirtió además la relación entre capital y fuerza de trabajo de la minería tradicional. Las empresas mineras ya no emplearon tanta mano de obra local, sino que fueron desplazados por los avances tecnológicos y la tercerización de los servicios (Damonte, 2013). Salvo durante el periodo de construcción de las instalaciones, la mano de obra local encuentra limitadas oportunidades laborales en la minería contemporánea (Bebbington, 2013).

El proceso expansivo de la minería coincidió también con la descentralización del Estado peruano. Durante los primeros años de la década del 2000, la Constitución fue reformada para permitir la creación de “gobiernos regionales” – un nivel intermedio entre lo nacional y lo local – y se implementaron una serie de reformas

En la literatura, se esgrimen diversas explicaciones sobre la conflictividad, y se suele apuntar a factores institucionales y sus impactos en la justicia con que se distribuyen beneficios e impactos de la actividad.

para descentralizar los recursos y el poder político. En este periodo de intensa reforma fue promulgada la Ley de Canon Minero, la cual asigna el 50% del total de los

ingresos y rentas que pagan las empresas por el aprovechamiento de los recursos minerales a los gobiernos subnacionales.

En la literatura, se esgrimen diversas explicaciones sobre la conflictividad, y se suele apuntar a factores institucionales y sus impactos en la justicia con que se distribuyen beneficios e impactos de la actividad. Así, los conflictos en torno a la minería son usualmente clasificados en dos grandes categorías: 1. **“conflictos socio ambientales”**, aquellos en contra de las actividades extractivas debido a sus posibles afectaciones al medioambiente o los medios de subsistencia de la población local, y 2. **“conflictos redistributivos”**, aquellos vinculados al incumplimiento de acuerdos y negociaciones de partes, y a la demanda de acceso más justo a servicios y recursos. En el Perú la tipología y nomenclatura puede variar, por ejemplo la Secretaría de Gestión Social y Diálogo SGSD tiene clasificados estos conflictos con la tipología de **“minería”** y la Defensoría del Pueblo como **“socioambientales”**.

Los primeros suelen ser objeto de mayor atención pública (tanto periodística como académica) por su intensidad y violencia. Los casos más prominentes de este tipo de conflicto son Tambogrande (2002), Rio

Blanco (2005), Quilish (2009), Tía María (2011, 2018), Santa Ana (2011) y Conga (2011). El segundo tipo de conflicto es de intensidad variable en función de capacidades y dinámicas de negociación, oposición y acuerdo entre la población local, estado y empresas operadoras. Son tensiones cotidianas en torno a las actividades mineras.

En términos generales, explicaciones sobre el origen de los conflictos ponen el foco en aspectos institucionales. En un contexto de debilidad de los actores políticos nacionales, el canon minero y otros recursos transferidos desde el gobierno nacional a los espacios subnacionales se vuelven objeto de competencia entre actores, que alimentan disputas políticas y conflictos sociales (Arce, 2015). Una alta fragmentación política que impide establecer “mecanismos de respuesta” a

las demandas de los ciudadanos y “crea incentivos para el uso de estrategias de confrontación y perturbación con las cuales incidir en quienes gobiernan” (Arce, 2015:192). Dicho de otro modo, brechas en el desempeño institucional –deficiencias en la calidad de la gobernanza—afectan la justicia distributiva y procesal, y son fuente de reclamos sociales (Balza et al 2021). Se argumenta que las protestas en torno las actividades extractivas resultan de estrategias de apropiación de la renta por parte de diferentes actores, incentivadas por el notable incremento de los presupuestos destinados a programas de responsabilidad social corporativa y establecimiento de transferencias fiscales a los gobiernos subnacionales, en particular el canon (Arellano-Yaguas 2014).

1.2 Minería y el factor intercultural en el relacionamiento social

Explicaciones a la conflictividad que toman en cuenta la **indigeneidad** proponen una mirada alternativa, con basamento antropológico. Argumentan que la relación entre ciudadanos y la industria minera resulta de la forma en que se resuelven diferencias culturales y sociales, y de diferencias en las premisas sobre las cuales los actores toman posición en las negociaciones.

Por ejemplo, en el caso de Cajamarca, Li (2017) argumenta desde esta perspectiva que las relaciones entre empresas y comunidades campesinas “a menudo queda[n] fuera de la lógica de mercado del cálculo racional” por diferencias en la valoración que cada parte hace de los elementos de la negociación. La venta de tierras y la compensación por uso de aguas son entendidas desde una lógica diferente –priorizando experiencias y formas de uso colectivo en el caso de las comunidades. Se plantean impedimentos morales y culturales al punto de partida de la negociación –la posibilidad de explotación de una montaña, por ejemplo, si se la considera un ser sintiente (Salas, 2017).

Del mismo modo, la minería de socavón es una práctica histórica acompañada de una ritualidad específica, con variaciones locales, que se contraponen con las prácticas

en la minería a cielo abierto. La minería de socavón limita la participación de las comunidades circundantes y la realización de rituales en torno a las actividades productivas. En la nueva minería, las tradiciones y prácticas culturales se asocian usual-

La apertura económica y la capitalización de comportamientos sociales, así como los cambios tecnológicos y la descentralización política, pueden contraponerse con tendencias o costumbres profundas de larga data, como las ontologías indígenas y la ritualidad asociada a la naturaleza.

mente con el atraso y premodernidad, y carecen de utilidad práctica. No consideran su funcionalidad social en la creación (y reproducción) del capital social para afrontar territorios agrestes, climas adversos, y una historia de marginación social en las comunidades andinas. El territorio local, como señala Ardila (2006), produce significados en la mente de los sujetos, los identifica con un paisaje, con una historia y una memoria común. La construcción de la definición de territorio es colectiva, se basa en la experiencia de cada comunidad y en las formas variadas de organización de su relación con la naturaleza.



La apertura económica y la capitalización de comportamientos sociales, así como los cambios tecnológicos y la descentralización política, pueden contraponerse con tendencias o costumbres profundas de larga data, como las ontologías indígenas y la ritualidad asociada a la naturaleza. Las diferencias de cosmovisión pueden tener importantes implicaciones en la implementación de la normativa vigente. La legislación peruana requiere, por ejemplo, de un acuerdo previo sancionado por más de dos tercios de la Asamblea Comunal (Ley N° 26505). Esta etapa es clave para el flujo de información y establecimiento

de acuerdos entre la población y la empresa interesada en el aprovechamiento de los recursos minerales. Otro espacio de negociación establecido de manera regular es el Proceso de Participación Ciudadana, creado en 2008 (Decreto Supremo N° 028-2008-EM) como requisito para la aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental (IEA). Este procedimiento está orientado a brindar información a la población sobre las características del proyecto, y por lo general ha sido un escenario propicio la toma de acuerdos entre la población local y las empresas mineras (Zavaleta, 2014). Las diferencias heurís-



ticas afectan el sentido y condiciones de implementación de los procesos administrativos.

A la luz de estos desafíos, a partir de 2015 se iniciaron los primeros procesos de consulta previa en el sector minero (Ley N° 29785), incluyendo provisiones para el diálogo intercultural, establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT). A diferencia de los otros espacios institucionales, la consulta pre-

via está directamente orientada a superar brechas de entendimiento de carácter cultural y es asumido como un derecho colectivo de los pueblos indígenas. Asimismo, aunque las empresas son alentadas a participar, los acuerdos son generalmente establecidos entre representantes indígenas y funcionarios públicos.

1.3 Las comunidades campesinas, los nativos y los indígenas del Perú

Como han apuntado Gálvez y Sosa (2013) definir la identidad cultural de los ciudadanos (o colectivos sociales) es una tarea sensible. En primer lugar, las identidades distan de ser elementos estáticos; por el contrario, están en constante construcción, amoldamiento y transformación, muchas veces influenciada por factores externos.² Segundo, como los autores enfatizan, “el funcionamiento del aparato estatal se sostiene en la definición de categorías que permitan implementar políticas públicas con cierto grado de planificación y predictibilidad” lo cual impulsa a los formuladores de “políticas interculturales” a trazar límites fijos (indicadores y parámetros) que muchas veces pueden resultar discutibles. Una tercera dificultad, particular del caso peruano, corresponde a la forma a través de la cual el Estado incorporó a la ciudadanía a la población indígena de los andes durante la década de 1970.

En el Perú, hasta mediados de siglo XX, múltiples etnicidades eran agrupadas en la categoría “indígena” o “indio”, pero esta forma de clasificación estatal cambió sustancialmente en el marco de la reforma agraria impulsada por el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (GRFA).

En la década de 1970, el Gobierno creó dos regímenes de propiedad colectiva diferenciados que tendrían efectos duraderos en las formas de identificación de la población originaria. Como una de las primeras medidas de la reforma, el gobierno dispuso el cambio de nombre de las “comunidades de indígenas” (reconocidas desde 1920) por “comunidades campesinas” y transformó la Dirección General de Integración de la Población Indígena en la Dirección de Comunidades Campesinas, la cual adscribió a la Dirección General de Reforma Agraria. Las autoridades tradicionales fueron reemplazadas por los cargos electos establecidos en un nuevo Estatuto de Comunidades Campesinas y la población quechua y aimara hablante se organizó alrededor de una identidad general: el campesinado (Yashar, 2005; Remy, 2014).

La Reforma Agraria creó dos categorías políticas que han sido determinantes para la autoidentificación y estrategias de movilización de la población indígena en el Perú. En un universo de múltiples comunidades y diferentes pueblos, el término campesino englobó una nueva categoría política y se volvió ubicuo en el nombre de las asociaciones gremiales en el ámbi-

² Sobre la condición “situacional” de las identidades culturales ver, entre otros, Laitin (1992).

to rural andino. En la Amazonía, donde la diversidad cultural y lingüística es incluso más pronunciada que en los Andes, el término “nativo” fue apropiado rápidamente por los ciudadanos indígenas. Estas distinciones, ancladas en la historia peruana, generaron un profundo debate sobre qué colectivos debía ser considerados indígenas y, por lo tanto, ser partícipes de procesos de consulta previa. En particular un sector de la academia y gremios empresariales consideraba que las comunidades campesinas no debían ser consideradas como parte de pueblos indígenas, en la medida que habían sido incorporados a la Nación como **“campesinos”**.

Para tener referencias más concretas, recordemos que el Convenio 169 de la OIT (en adelante C169) define a los pueblos indígenas como aquellas poblaciones descendientes de quienes “habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.”

Para su identificación la OIT ha establecido de manera general, criterios objetivos y subjetivos a ser utilizados para la aplicación del C169. Los primeros hacen re-

ferencia a características verificables en la realidad, como mantener una conexión histórica con un determinado territorio y conservar (total o parcialmente) instituciones particulares. El segundo se refiere a la conciencia que tiene el grupo de poseer una identidad particular, distinta del resto de la sociedad nacional. Tomando estos elementos, la directiva establecía que los criterios objetivos a considerar serían la lengua (como institución distintiva) y el uso comunal de la tierra (como indicador de conexión territorial). Por otra parte, el criterio subjetivo estaría vinculado a la autoidentificación étnica.

Durante el proceso de implementación de la Base de Datos de Pueblos Indígenas- en adelante BDPI-, el Viceministerio de Interculturalidad - VMI optó por desarrollar estos criterios. En mayo de 2012 publicó una directiva que regulaba el funcionamiento de la BDPI, así como una lista de 52 pueblos indígenas, 48 de la zona amazónica y 4 de la zona andina. El siguiente paso consistía en construir la BDPI de acuerdo con los lineamientos establecidos, lo cual significaba incorporar a las primeras comunidades que podían ser consideradas indígenas. Una primera versión de este modelo generó controversia por el número de comunidades campesinas incluidas en la BDPI, las cuales se concentraban en zonas de alta potencialidad minera, como la



región Apurímac. La posición institucional de Ministerio de Energía y Minas - MINEM y otros actores era que las comunidades campesinas - o al menos, la gran mayoría de ellas, no cumplían con los criterios para ser consideradas parte de pueblos indígenas.

Este periodo fue de alta incertidumbre sobre el futuro de la política de consulta previa. Actores domésticos tanto estatales, como no-estatales (gremios empresariales, organizaciones indígenas) tenían poca claridad en continuar con la reforma. Sin embargo, existía cierta presión internacional para no abandonar la política. En 2013 - el periodo de mayor incertidumbre - el Relator Especial para los Derechos de los Pueblos Indígenas realizó una visita al Perú para observar el proceso y brin-

En este contexto el primer recuento total de procesos de consulta previa en el sector minero el Perú es presentado en el Anexo Nro. 1 de este documento con datos muy relevantes, materia de análisis y a partir de la cual pueden plantearse nuevas.

dar recomendaciones, e incluso el propio Secretario General de ONU, en visita oficial hacia finales del mismo año, felicitó al Perú por ser “el primer país en el mundo en adoptar la Ley de Consulta Previa.”

En febrero de 2015 se publicó en la BDPI el listado referencial de comunidades aimaras (un total de 343) y entre julio y diciembre del mismo año se incorporarían más de 2500 comunidades campesinas

pertenecientes a los pueblos quechuas. La metodología incorporaba en la BDPI un número más conservador de comunidades comparado con la primera versión elaborada en 2012.

Aunque más adelante en este documento se profundizará respecto a la institucionalidad de la consulta previa en minería, es necesario adelantar que será la nueva ministra del Energía y Minas, Rosa María Ortiz, quien anunció durante este mismo periodo (2015) que su gestión trabajaba en coordinación con el Ministerio de Cultura para iniciar los primeros procesos de consulta en el sector minero.

Como resultado, en septiembre de 2015 se iniciaba la primera consulta de un proyecto de exploración minera: el proyecto Aurora, ubicado en Cusco. Le seguirían los proyectos Toropunto en Áncash y Misha en Apurímac. El desarrollo de procesos de consulta en el sector hidrocarburos duran-

te los años anteriores redujo la preocupación por los resultados de la consulta en el sector minero.

En este contexto el primer recuento total de procesos de consulta previa en el sector minero el Perú es presentado en el Anexo Nro. 1 de este documento con datos muy relevantes, materia de análisis y a partir de la cual pueden plantearse nuevos análisis y correlaciones.

A julio de 2022, se han realizado 77 procesos de consulta previa en proyectos de Áreas Naturales Protegidas, Hidrocarburos, Políticas Nacionales, Infraestructura y Minería, entre otros. Del total y principalmente en zona andina se han realizado procesos de consulta previa en 32 proyectos en minería hasta la fecha con protagónica participación de representantes quechuas. VER ANEXO NRO. 1

1.4 ¿Dónde están los indígenas en el Perú y donde está la minería?

En América Latina habitan al menos 42 millones de personas que pertenecen a algún pueblo indígena u originario, población que se encuentra largamente concentrada en 4 países: México, Perú, Guatemala y Bolivia (Banco Mundial, 2016). En el Perú, de acuerdo con el XII Censo de Población³, el 25% de ciudadanos aseguró considerarse indígena sobre la base de sus “antepasados y costumbres”, y más de cuatro millones y medio son hablantes de alguna lengua originaria (16% de una población superior a los 33 millones) (INEI, 2017).

Asimismo, si desagregamos esta categoría, encontramos una notable diferencia numérica entre la población indígena de los Andes y la Amazonía. De acuerdo con el Ministerio de Cultura del Perú, el ente rector en la materia, en el Perú habitan 55 pueblos indígenas, de los cuales 4 son oriundos de los Andes, y 51 lo son de la Amazonía. Sin embargo, **los ciudadanos hablantes de una lengua indígena andina**

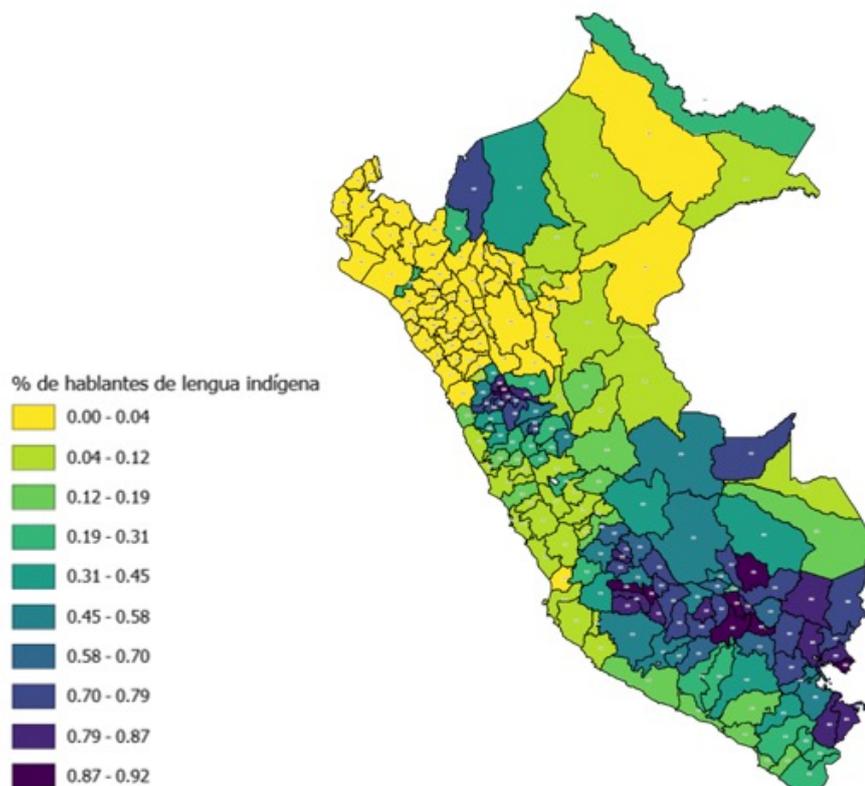
(quechua, aimara y jaqaru) representa el 94% de total de aquellos que respondieron ser hablantes de alguna lengua originaria. Es decir, aunque la mayoría de la diversidad indígena es amazónica, la mayor cantidad de población auto reconocida como indígena está en los andes del Perú.

Desde un punto de vista territorial, la población indígena se encuentra distribuida de manera heterogénea en el territorio. Los departamentos del sur andino del país concentran el mayor número de población indígena del país, principalmente Apurímac, Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Moquegua y Puno. Estos cuatro departamentos significan el 53% de la población quechua y aimara hablante del país.

En el Mapa Nro. 1 siguiente se muestra el porcentaje de población hablante de una lengua indígena en el Perú según el Ministerio de Cultura.

³ Perú: Perfil Sociodemográfico. Informe Nacional
https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1539/libro.pdf

Mapa Nro.1
Porcentaje de población hablante de una lengua indígena (por provincia)





Por otro lado, refiriéndonos a las actividades mineras en el Perú, estas se concentran en la sierra andina del país, por lo que los pueblos indígenas vinculados con la actividad son centralmente los quechuas y aimaras, aunque también existen proyectos mineros en distritos con presencia de población awajún, shawi y yaminahua (amazónicos).

Para ser más precisos, habiéndose analizado por primera vez el mapa total del Perú indígena sobrepuesto sobre el de proyectos mineros, con datos de la BDPI se concluye que, de los 8.779 centros poblados censales que se encuentran en distritos con presencia de proyectos mineros, 2.765 han sido identificados como indígenas, es decir, el 31% del total.

De los 8.779 centros poblados censales que se encuentran en distritos con presencia de proyectos mineros, 2.765 han sido identificados como indígenas, es decir, el 31% del total.

Asimismo, estos centros poblados identificados como indígenas se ubican principalmente en ámbitos de comunidades campesinas, el tipo de localidad indígena predominante en las zonas mineras.

VER MAPA NRO. 2

2. AVANCES Y DESAFÍOS DE RELACIONAMIENTO INTERCULTURAL

2.1 Las herramientas institucionales disponibles para la gestión de conflictos socio ambientales

La capacidad institucional del Estado peruano ha ido evolucionando en el tratamiento de los procesos de diálogo que surgen espontáneamente o que se fuerzan entre las empresas mineras y las comunidades cercanas a sus emplazamientos. Las soluciones o espacios de diálogo propuestos por el Estado han evitado muchas veces escalamiento de conflictos socio ambientales de alta intensidad y haber evitado grandes costos para los actores.

Antes del año 2010 el Estado peruano solo contaba con respuestas informales y desarticuladas en su kit de herramientas, por lo que se crearon y se implementaron instancias y mecanismos de diálogo orientadas a prevenir y gestionar los conflictos sociales y socio ambientales vinculadas a actividades extractivas. PNUD resume algunos rasgos de ese proceso a partir de “La creación de la Comisión Multisectorial para la Prevención de Conflictos Sociales en el año 2006, la sanción de la Ley de Consulta Previa en 2010 y posterior reglamentación en 2012, la elaboración y sanción de los lineamientos generales para la prevención de conflictos sociales en el Perú en el año 2011 y la creación de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad en el año 2012”⁴ (PNUD, 2014, pp.52)

La institucionalidad para la prevención y gestión de conflictos desarrollada durante los últimos diez años en el Perú consiste en al menos tres elementos diferenciados, a saber: la normativa, las capacidades instaladas en los diferentes sectores e ins-

A nivel estatal el mayor reto es la articulación ante diálogos que demandan agendas con problemas multidimensionales y multicausales. Los límites de lo sectorial y las competencias por nivel intergubernamental han limitado seriamente los avances en un proceso integral y oportuno.

tituciones del Estado y las herramientas disponibles para promover la resolución y gestión de conflictos sociales y socioambientales. En el 2014 (PNUD, 2014) se consideraba que el Perú había avanzado en esos campos; pero en los últimos años, la percepción es que el tratamiento sectorial no permite responder a la intensidad de los conflictos desatados en estos últimos años.

A nivel estatal el mayor reto es la articulación ante diálogos que demandan agendas con problemas multidimensionales y multicausales. Los límites de lo sectorial y

⁴ Algunos hitos luego de la ONDS: Construcción de instancias especializadas por sectores: Oficina General de Asuntos Socio-Ambientales - OGASA (MINAM), Oficina General de Gestión Social - OGGG (MINEM) y la Unidad de Prevención y Gestión de Conflictos - UPGC (Autoridad Nacional del Agua), en particular. Las oficinas regionales en los GORE (algunas instaladas, otras no). 2017, la creación de viceministerio de Gobernanza Territorial y de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo - SGSD (Presidencia del Consejo de Ministros)



las competencias por nivel intergubernamental han limitado seriamente los avances en un proceso integral y oportuno. Más cuando el ritmo de inversión exigía mayor presión al acompañamiento de exploración y explotación de los recursos naturales, durante la última década.

De otro lado, se construyeron herramientas que permitían identificar la tipología de los conflictos, programas de alerta y respuesta temprana, protocolos para los diálogos, reportes y monitoreo de cumplimiento de las mesas de desarrollo. Desde lo sectorial, podemos identificar valiosos esfuerzos como:

- En el **Ministerio de Energía y Minas** se propusieron los manuales de participación ciudadana basados en los reglamentos, los talleres de sensibilización en comunidades afectadas, la implementación de diálogos tripartitos en la región amazónica, la formulación de planes de desarrollo conjunto, los diplomados en resolución de conflictos para personal y actores sociales, los mapeos de actores en zonas de exploración y explotación, y diferentes instrumentos para mejorar la calidad de los procesos de diálogo.



- En el **Ministerio del Ambiente** se avanzaron con líneas de base y diagnósticos; los comités de monitoreo ambiental y sanitarios conjuntos, que involucran a autoridades locales, nacionales y sociedad civil; las redes de alerta temprana; la divulgación y presentación de estudios; y los planes de monitoreo integrados. En el 2022 se aprobó y publicó la “Guía de prevención y gestión de conflictos socioambientales”⁵.

- Por su parte, la **Autoridad Nacional del Agua** desarrolló cuatro herramientas centrales que promueven: los diagnósticos participativos construidos con comuni-

dades y juntas de usuarios; los muestreos de agua; un protocolo de intervención y participación en mesas de diálogo; y el sistema de monitoreo de posibles controversias basado en la información que recolectan las Juntas de regantes” (PNUD, 2014, pp.45)

- En el **Ministerio de Cultura** se desarrollaron: Registro de traductores e intérpretes; Guía metodológica para la celebración de la consulta; facilitadores; y, Base de datos de los pueblos indígenas” (PNUD, 2014, pp.45)

⁵ Aprobada por la Resolución N° 265-2023-Minam (30/08/23)

- Desde la **Defensoría del Pueblo**, su aporte más relevante ha sido el “Reporte mensual sobre cantidad y perfil de los conflictos sociales en el Perú; Sistema de Alerta Temprana; Directiva de intervención en conflictos electorales; Lineamientos en intervención en conflictos sociales en los que el actor sean pueblos indígenas amazónicos; Protocolo de intervención en conflictos sociales para contexto de consulta previa; Directiva de organización de procesos de diálogo; Directiva de intervención en zonas en que se han declarado estado de emergencia; y Directiva de intervención para zonas donde hay presencia de Sendero Luminoso.

El enfoque intercultural en la Guía de participación ciudadana del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles - SENACE

Como parte de los instrumentos ya establecidos existe un instrumento especialmente valioso, se trata del elaborado por SENACE denominado **“Guía de participación ciudadana con enfoque intercultural” (2018)**, donde identifica que a los principios de la participación ciudadana se debe transversalizar elementos del enfoque intercultural tales como: (i) Eliminación de barreras de acceso: geográficas, culturales, entre otras; (ii) Bilingües; (iii)

Oralidad (iv) Medios comunicacionales culturalmente diversos (v) Transparencia y buena fe.

Asimismo, el enfoque intercultural, de acuerdo a esta guía, se incorpora en la gestión social de las principales funciones del SENACE, particularmente en las siguientes fases relacionadas con la evaluación del Estudio de Impacto Ambiental Detallado EIA-d: (i) Avanzada Social; (ii) Elaboración del EIA-d (acompañamiento para la elaboración de la línea base); (iii) Diseño e implementación de los mecanismos de participación ciudadana obligatorios y/o complementarios (antes y durante la elaboración del EIA-d, y durante la evaluación del EIA-d) y; (iv) Proceso de ejecución del proyecto de inversión.

En cada una de estas fases se desarrollan criterios para considerar la variable étnica por parte de los equipos responsables de cada una de las etapas. Este esfuerzo es relevante desde el SENACE por que logra desarrollar de manera concreta y específica recomendaciones para mejorar la comunicación en sus diferentes momentos y formatos hacia las comunidades, y permitir que éstas puedan romper la asimetría de información hacia proyectos que van a desarrollarse e implementarse en sus ámbitos territoriales.



El enfoque intrínsecamente intercultural en los procesos de Consulta Previa

Uno de los mecanismos participativos propiamente interculturales es la Consulta Previa. La ley N°29785 promulga la Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconociendo y llamando a la implementación del derecho colectivo establecido en el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En su reglamento, el Decreto Supremo N° 001-2012-MC, señala que el Viceministerio de Interculturalidad es el ente rector para la implementación de la política pública y responsable de brindar la asistencia técnica a las entidades

El Estado, en sus diferentes niveles de gobierno (nacional, regional y local) y a través de sus diferentes entidades, puede consultar medidas administrativas que puedan afectar los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Estas entidades cumplirán el rol de entidad promotora y el Viceministerio de Interculturalidad el rol de asistencia técnica a dichas entidades y a los pueblos indígenas para garantizar su participación.

promotoras y crear herramientas como la Base de datos de Pueblos indígenas, registro de traductores e intérpretes.

En buena cuenta, la consulta previa es un diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios, cuándo se identifica que existen posibles afectaciones directas a los derechos colectivos de los pueblos indígenas. El Ministerio de Cultura ha desarrollado diferentes instrumentos tales como la guía de identificación de pueblos indígenas y la guía de procesos de facilitación de los procesos de consulta previa. Como indicamos antes en este documento, a julio del 2022 se registra que se han realizado 77 procesos de consulta previa en diferentes sectores: Hidrocarburos, minería, energía, ambiental, patrimonial, infraestructura de carreteras, políticas públicas, entre otras.

Los acuerdos alcanzados en el proceso de consulta previa son de cumplimiento obligatorio para ambas partes, es decir son vinculantes. A través de los acuerdos arribados en el proceso de consulta se in-

corporan las propuestas, puntos de vista, opiniones e intereses de los pueblos indígenas en las medidas estatales que tuvieren relación con sus derechos.

El Estado, en sus diferentes niveles de gobierno (nacional, regional y local) y a través de sus diferentes entidades, puede consultar medidas administrativas que puedan afectar los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Estas entidades cumplirán el rol de entidad promotora y el Viceministerio de Interculturalidad el rol de asistencia técnica a dichas entidades y a los pueblos indígenas para garantizar su participación.

Entre los principios de consulta previa se incorpora el enfoque intercultural. Esto implica reconocer, respetar y adaptarse a las diferencias existentes entre las culturas y contribuyendo al reconocimiento y al valor de cada una de ellas.

2.2 La gestión público-privada de los conflictos socioambientales

La forma en que se implementan las estrategias de gestión social desarrolladas por las empresas mineras ha pasado por diferentes etapas, producto de experiencias en el relacionamiento con las poblaciones locales, cambios en la normativa nacional y la implementación de estándares sociales y ambientales más exigentes a nivel mundial como los principios voluntarios de seguridad y derechos humanos de la ICMM y las guías de la OCDE sobre debida diligencia.

Artemio Pérez⁶, señala que “las relaciones comunitarias, son un aspecto de la dimensión externa de la responsabilidad social y es el proceso mediante el cual las empresas establecen, mantienen y fortalecen los vínculos con las poblaciones del entorno y sus autoridades, bajo determinados principios que tienen que ver con las prácticas sostenibles en los aspectos ambientales, sociales y compromiso con el desarrollo local. Esta relación está basada en el **respeto de las costumbres, creencias, reglas de convivencia, que expresan** la cultura local. El respeto a los recursos naturales como, fuentes de agua, aire, biodiversidad, deidades, y demás recursos es un tema central en esta relación.”

Desde este concepto, el diálogo que permite establecer y mantener estos vínculos debería tener como elemento central a las prácticas culturales de la población local, el respeto y reconocimiento de una cultura propia que se despliega en la gestión de los territorios y sus recursos.

Desde este concepto, el diálogo que permite establecer y mantener estos vínculos debería tener como elemento central a las prácticas culturales de la población local, el respeto y reconocimiento de una cultura propia que se despliega en la gestión de los territorios y sus recursos. Desde ese centro se deberían construir las estrategias, los procesos y mecanismos de diálogo. Pérez señala tres momentos:

1. El de la minería tradicional, dónde la relación era de imposición y sin ninguna responsabilidad hacia los territorios, ecosistemas y necesidades de la población. Las relaciones comunitarias eran una extensión de gerencias de recursos humanos y cumplían un rol de bomberos.
2. Especialización del área de relacionamiento, con conciencia de un nuevo marco legal que exigía el diálogo con las comu-

⁶ Conceptos y herramientas para la gestión estratégica de relaciones comunitarias en las industrias extractivas. (Documento de trabajo) mimeo, 2012.

nidades, como los procesos de participación ciudadana, entre otras normas como las de fiscalización ambiental. Pero el centro sigue siendo los intereses del proyecto minero.

3. Apuestas por el desarrollo territorial de largo plazo donde el proyecto minero no es el centro sino la población. Se está transitando a un modelo **predictivo**, basado en la **prospectiva**, que tiene que ver con la capacidad de descubrir los escenarios futuros tomando en consideración los procesos y tendencias actuales, en función a los cuales se construyen los escenarios en donde deciden actuar.

Sin embargo, la implementación de estos modelos no es homogénea en la industria y depende de las políticas corporativas de la matriz, y decisiones de los gerentes locales, lo cual explica las diferencias en las estructuras y la inversión en las relaciones con las poblaciones locales.

Los mecanismos de acuerdos entre empresas y comunidades: Los compromisos previos como expresión del relacionamiento.

Desde un plano formal, se mantiene vigente el DS 020-2020-EM (aprueba reglamento de procedimientos mineros), que establece los compromisos previos como

requisito para el inicio de actividades mineras. Entre estos compromisos están los de promover empleo local e iniciativas de desarrollo. Esto debe ser reportado al MINEM a través de un informe anual. Estos acuerdos pueden incorporarse en los EIA para su seguimiento del cumplimiento⁷. De acuerdo, al estudio de Carlos Casas (2017) existen diferentes tipos de acuerdos:

- Privados
- Acuerdos obtenidos por Mesas técnicas
- Acuerdos obtenidos por Mesas de desarrollo
- Acuerdos obtenidos por Mesas de diálogo
- Acuerdos obtenidos por Mesas de trabajo

Los compromisos que surgen de estos espacios de acuerdo son diversos, de lo sistematizado por Casas tenemos los siguientes tipos:

- Entrega directa de dinero
- Entrega de dinero mediante un fondo o asociación
- Participación en el accionariado de la empresa
- Proyectos de desarrollo
- Capacitaciones
- Puestos de trabajo
- Programas sociales
- Inversiones directas

⁷ Existen compromisos que son parte del EIA y existen compromisos “voluntarios”. El 18/07/2023 se publica el Formato Unificado para la Declaración de Cumplimiento de los Compromisos Sociales Voluntarios de las operaciones mineras, de hidrocarburos y de electricidad. Ahí se detallan los diferentes tipos de acuerdos/compromisos.



En muchos de los conflictos mineros, el incumplimiento de estos acuerdos⁸ es parte de las agendas que se demandan o se suman a la agenda de reclamos⁹. Pero al ser acuerdos privados el seguimiento de estos queda en manos de la capacidad de gestión social de las empresas y más allá de

lo establecido en términos generales por el reglamento de procedimientos mineros, no existen más soporte desde lo estatal para prevenir que estos compromisos se conviertan en posibilidades de tensión y conflicto.

⁸ Al respecto, la Defensoría del Pueblo hace un balance sobre el cumplimiento de compromisos: [chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/01/INFORME-Defensorial-187-Conflictos-sociales-y-cumplimiento-de-acuerdos.pdf](https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/01/INFORME-Defensorial-187-Conflictos-sociales-y-cumplimiento-de-acuerdos.pdf)

⁹ De los 78 casos analizados en el estudio de Carlos Casas, 28 de ellos presenta como causa el incumplimiento de convenios. Las comunidades demandan a la empresa minera beneficios específicos y estos se perciben como derechos adquiridos, en donde cualquier incumplimiento representa una violación a estos derechos y la consecuente medida de protesta social.

2.3 Modelos conceptuales que promueven mejores resultados en el diálogo intercultural

Ponderación del diálogo antes que la negociación

Un primer acercamiento a las brechas del diálogo y relacionamiento intercultural pasa por diferenciar dos procesos necesarios para la resolución de conflictos: i) diálogo y ii) negociación. Los procesos de diálogo son procesos permanentes y de largo plazo que están orientados a desarrollar una “comprensión colectiva” de todas las partes, y que busque identificar agendas de largo plazo dónde las potenciales causas de tensiones se transforman en oportunidades que permitan una adecuada convivencia¹⁰.

La negociación es un proceso directo, con objetivos de corto plazo, y es instrumental a las partes para lograr salir de un punto de tensión. De acuerdo con Carpio “La negociación es un proceso en el que la satisfacción de intereses es distribuida, pero que necesariamente conlleva a que los grupos tengan que ver ciertos de sus intereses insatisfechos” (Laden 2007, como se cita en Carpio, 2018). El diálogo está orientado a cambiar las estructuras sociales y por ello trasciende y amplía a los procesos de negociación. El diálogo busca entender las causas más profundas de los conflictos, es algo que diferencia en gran medida a este mecanismo para la resolución de conflictos en comparación con la negociación.

El diálogo es un mecanismo especialmente empleado para el relacionamiento intercultural, dado que existen visiones y valoraciones de los actores que participan en el proceso.

El diálogo se construye desde las subjetividades de los actores que participan y requiere de valores y metodologías que van a producir aprendizajes en ellos.

El diálogo se construye desde las subjetividades de los actores que participan y requiere de valores y metodologías que van a producir aprendizajes en ellos. Es el encuentro entre “otros”, que puede generar desencuentros si es que no hay un reconocimiento desde dónde se está mirando al otro y la disposición para desprenderse de “lo preconcebido” para tener la apertura para desaprender y aprender.

“Es importante que ambas partes reconozcan que los intereses del otro son intereses legítimos y que, muy a menudo, están íntimamente ligados a su bienestar. En ese sentido, la idea no es simplemente negociar, sino dar cabida a espacios de reconocimiento a cada uno de los actores, con espacios en los que puedan expresar sus

¹⁰ Existen otros enfoques, en donde los conflictos no se resuelven sino buscan ser transformados en 4 niveles: lo personal, lo relacional, lo estructural y lo cultural. La SGDS y Defensoría del Pueblo han venido integrando esos conceptos para su abordaje institucional.

emociones y sentimientos, así como también sus problemas y demandas en relación a la situación” (Carpio, R.,2018, pp.19)

El diálogo transformativo se resume entonces en estas tres características fundamentales: 1) tiene objetivos claros que buscan mejorar la situación y relación entre los actores, 2) se da un reconocimiento mutuo de los intereses legítimos de cada parte y 3) se da en condiciones de igualdad.

Sin embargo, Carpio (2018) propone que todas estas características no son suficientes para lograr un dialogo efectivo. Por ello, desde el enfoque de capacidades¹¹ propone dos condiciones y características esenciales: el dialogo como participación ciudadana y la empatía.

Coplan (2011) sostiene que la empatía tiene tres propiedades esenciales: a. Concorancia afectiva; b. Una toma de perspectiva orientada en otro; c. Una diferenciación entre uno mismo y el otro;

“Habiendo revisado, entonces, las tres propiedades de la empatía, podemos decir que una persona tiene la capacidad de empatizar con otro cuando puede simular la situación de otro, desde una perspectiva orientada en el otro, y obtener los esta-

dos mentales que esta persona tendría en esa situación” (Carpio, R.,2018, p.37). Para que la empatía funcione se señala que esta debe ir acompañada por la “simpatía” por el otro, para actuar en beneficio del bienestar del otro: muchas veces el diálogo no funciona porque no hay un deseo, una razón para interesarme en lo que el “otro” necesita.

En conclusión, la diferencia de un proceso de diálogo con un proceso de negociación es que en “los procesos de diálogo existen espacios donde los actores intercambian, no solo razones, sino también experiencias, subjetividades, emociones, etc. Los procesos de diálogo tienen un mayor factor de conversión que las negociaciones para generar razones altruistas capaces de motivar a los actores para actuar en beneficio del bienestar del otro, aun cuando esto pueda significar sacrificar algunos intereses” (Carpio, R.,2018, p.41)

La capacidad de empatía es una condición necesaria para que el diálogo funcione, pero no es una condición suficiente. Es una condición necesaria porque, como vimos, un proceso de diálogo requiere que los actores actúen de manera altruista, mientras que, en una negociación, ambos actores buscan defender sus intereses.

¹¹ El enfoque de capacidades ha sido propuesto desde las teorías del desarrollo, donde no debe ser visto en términos meramente económicos, sino en términos de lo que la gente puede ser o hacer en su sociedad. Trasciende el derecho a la igualdad ante la ley, sino el acceso a oportunidades para que las personas lleven una vida digna y acorde a sus deseos. Amartya Sen fue uno de sus principales teóricos y señala que las sociedades no pueden establecer capacidades mínimas como techos, sino que producto de sus procesos de deliberación públicas establecen esos consensos.

La capacidad de empatía requiere que la persona simule ser el otro en sus circunstancias. Esto implica, justamente, que se imagine ser el otro, con un sistema de creencias y valores distintos a los nuestros. Pero el primer paso es conocer tal sistema de creencias y valores y esto se da por medio de la interpretación. Es necesario que el proceso de diálogo incorpore situaciones en las cuales los actores puedan interpretarse mutuamente: conocer sus creencias, sus sistemas de valoración, sus costumbres, emociones, etc. Por el contrario, “es posible que este se vuelva más una negociación, en lugar de un diálogo verdadero, en el cual los agentes comprendan el porqué de las tensiones y puedan trabajar juntos por una solución” (Carpio, R.,2018, p.44)

Pérez (2020) señala que el diálogo no logra resolver el conflicto generando una transformación de sus causas subyacentes mientras se mantenga una situación de

asimetría en la participación de distintos grupos sociales en los espacios de toma de decisiones. En este escenario el empoderamiento es el camino necesario para

La capacidad de empatía es una condición necesaria para que el diálogo funcione, pero no es una condición suficiente. Es una condición necesaria porque, como vimos, un proceso de diálogo requiere que los actores actúen de manera altruista, mientras que, en una negociación, ambos actores buscan defender sus intereses.

que los grupos tradicionalmente excluidos puedan transformar las relaciones de poder asimétricas (Iturralde, 2005 en Crespo et al., 2007) y acceder a una participación inclusiva y segura.

Metodologías de relacionamiento con las comunidades

Las metodologías participativas son herramientas que pueden ayudar a descifrar las razones por las cuales los grupos con los que se va a interactuar toman decisiones que parecen no correctas o esperadas. Estas metodologías se basan en la participación activa de los habitantes locales y procuran el desarrollo centrado en la población (CHAMBERS et al., 1994, citado en Hernández, 2013) y se componen de actividades como dinámicas de grupo, sociodramas, dibujos, mapas y cualquier otro medio que genere la participación, el análisis, la reflexión y de los participantes” (Hernández et al.,2013)

Según Chambers (1998) existen 5 desafíos metodológicos como puntos de apalancamiento para empoderar a los pobladores en los territorios dónde vamos a trabajar:

- Habilitar las realidades y prioridades de los pobres y marginados para ser expresadas y comunicadas a los responsables políticos.
- Capacitar a los capacitadores para facilitar el cambio de actitud y comportamiento
- Hacer que las burocracias normales sean más participativas
- Construir la superación personal en la difusión de la participación metodologías

- Capacitar a las personas con poder para encontrar satisfacción en el “desempoderamiento de ellos mismo” (Chambers,1998, p.106)

Entre las metodologías más utilizadas están: Para (Participatory rural appraisal), PALM (evaluación participativa métodos de aprendizaje), MARP (Método de análisis rápida y planificación participativa), DKP (Diagnóstico rural participativo), Modelo de relacionamiento de ICMM y Reflect (Alfabetización Freiriana Regenerada técnicas comunitarias de empoderamiento).

Matrices culturales en el territorio como condición para el diálogo intercultural

Los proyectos mineros se desarrollan y elaboran un escenario propio de espacio público-político en los territorios donde van a actuar y su presencia recrea actores sociales (individuales y colectivos) desde sus identidades culturales y desde la historicidad de sus territorios. En ese relacionamiento, los actores en los territorios remotos están mayoritariamente en una situación de subordinación socioeconómica y cultural. Hay una experiencia e historia de subalternidad asociada a la discriminación y desigualdad, que marca una expectativa del “otro” que viene a ofrecerles una convivencia armoniosa. En ese proceso, el lenguaje que se utiliza en los diferentes espacios y mensajes no solo

tienen un uso gramatical sino va a generar significados nuevos basados en las experiencias pasadas.

En el recorrido teórico toma especial relevancia el debate sobre ciudadanía e interculturalidad. Hay nuevas ciudadanías que reclaman el reconocimiento de la identidad cultural en los escenarios de lo público, desde lo local a lo nacional y global.

Hay nuevas ciudadanías que reclaman el reconocimiento de la identidad cultural en los escenarios de lo público, desde lo local a lo nacional y global.

La interculturalidad, surge en gran medida en sociedades como las latinoamericanas, en las cuales resulta problemático el abordaje desde marcos de multiculturalidad y pluriculturalidad. Transversalizar el enfoque intercultural supone, en primera instancia, incorporar a los distintos planos de la vida en comunidad una forma de entender las relaciones entre culturas, que implica la posibilidad de su permanencia, así como la de sus miembros, en condiciones de igualdad política.

Taylor (1997) señalaba que la identidad es “lo que define a cada individuo, lo que da valor y sentido a su vida” y de lo revisado esto lleva a mirar el contexto del territorio para comprender los conflictos y tensio-

nes que propician las prácticas culturales de los actores sociales. El territorio implica conocer sus usos en la vida cotidiana, los procesos de transformación de las relaciones de poder en una sociedad, las tomas de decisión que la transforman y la redefinen.

El territorio local como señala Ardila (2006) produce significados en la mente de los sujetos, los identifica con un paisaje, con una historia y una memoria común. La construcción de la definición de territorio es colectiva, se basa en la experiencia de cada comunidad particular y en las formas variadas de organización de su relación con la naturaleza. El territorio es espacio construido por el tiempo. El territorio no alude sólo a la ubicación espacial sino es nuestro referente de ubicación social, a partir del cual establecemos las relaciones con los otros.

La irrupción de un actor nuevo en ese territorio quiebra toda esa configuración y establece nuevos patrones de diálogo y conflictividad. Pero de lo analizado, casi siempre el territorio es comprendido solo desde su materialidad y desde fines prácticos: compra de tierras, usufructos, daños ambientales, recursos y actividades productivas. Poco se valora la dimensión de ubicación social, memoria e historia de este ¿cómo se valora e incorpora en el

análisis por ejemplo el orgullo de la población local sobre lo que son, donde otros sólo ven pobreza o carencia de recursos?

De acuerdo a las palabras de Pepe Távara (entrevista) en su experiencia de facilitador de aproximadamente 40 procesos de consulta previa en el Ministerio de Cultura, el diálogo intercultural es cuando se reconoce que al frente hay un actor que tiene una forma diferente de comprender y significar el mundo, pero que comparte también valores comunes y es desde lo común que se inicia la posibilidad de reconocer que lo que puede afectar a las poblaciones también pueden ser imaginadas como propias por los otros.

El diálogo intercultural es reconocer que más allá de las buenas voluntades hay códigos diversos e intereses diferentes en relación con el mismo recurso o bien, hay formas diversas de comprender la información que se proporciona si no se contextualiza o se comprende. Por ejemplo, que en una lengua hay palabras que no tiene traducción porque nunca se tuvo necesidad de darle un significante a algo que es completamente nuevo, como todo el catálogo de términos técnicos ambientales, de operaciones, de salvaguardas, entre otros.

El reconocimiento de actores provenientes de matrices culturales diferentes, pero no solo por lo étnico, sino por la experiencia de subordinación vivida entre unos y otros, que puede marcar la expectativa de lo que se espera de las empresas mineras para romper los circuitos de pobreza que han estado asociados a estigmatización social y exclusión. La oferta de lo que traen las empresas mineras, es el vehículo que puede ser la única oportunidad para la movilidad social y que las siguientes generaciones puedan “ser mejores” de sus padres y abuelos, aunque esto implique el desarraigo en las grandes ciudades. Hay procesos por tanto muy subjetivos asociados a identidades locales marcadas por la estigmatización de lo urbano/rural, de progreso/atraso, donde quepa pocas oportunidades para la construcción que se inicie desde el respeto y dignidad de las poblaciones locales.

Las presiones sobre las empresas son altas debido a esas expectativas de futuro puestas en lo que las comunidades imaginan recibirán, pero se agota en relaciones transaccionales limitadas por el recibir algo. Ese tipo de relaciones no permitirá construir una relación de largo plazo, que fortalezca espacios de diálogo interculturales, pero sobre todo democráticos que



fortalezcan la capacidad de representación de los actores sociales de todos los intereses de los más vulnerables dentro del mismo grupo.

Comprender la racionalidad de los actores entonces implica siguiendo el símil propuesto por Abhijit V. Banerjee y Esther Duflo, hay que comprender las vidas económicas y sociales de los pobres y reconocer por ejemplo que, para los pobres, sacar el máximo provecho de su capacidad y asegurar el futuro de su familia exige mucho

más habilidades, voluntad y compromiso que a otros. Las barreras que enfrentan son cosas en las que nosotros casi ni pensamos, pero son espadas que se ciernen sobre sus cabezas. La vivencia de la pobreza marca la forma de comprender la vida y tomar decisiones basadas producto de esas vivencias. Así la búsqueda de satisfacciones y experiencias placenteras se priorizará sobre otras necesidades, se vive con tanta carencia que cuando se puede acceder al disfrute lo hacen.

2.4 Desafíos y oportunidades para un diálogo intercultural

Una ventaja relevante de los proyectos mineros a cargo de empresas trasnacionales es su apego a los mandatos y tendencias internacionales ligadas a los principios rectores de derechos humanos, a adecuarse a los procedimientos de la debida diligencia y un aprendizaje permanente para mejorar su relación con las comunidades. Esto ha permitido que las áreas de relaciones comunitarias de algunas empresas de gran minería en el Perú, se vayan fortaleciendo y ampliando en sus funciones, han pasado de ser bomberos a promotores de diálogo de largo plazo.

Una data importante son los reportes de sostenibilidad elaborados anualmente y la promoción de iniciativas por entidades como la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía para la inversión sostenible, que nos dan cuenta de las dimensiones de atención de estas en los últimos años.

Entre las referencias internacionales que se usan para garantizar estándares tenemos los siguientes pactos:

- Pacto Mundial de las Naciones Unidas
- Principios Guías sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas
- Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos
- Declaración Universal de Derechos Humanos
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- Convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo

La cuestión de fondo que debe ser revisada como fundamento de todos los instrumentos es que el diálogo debe contribuir a reconocer, valorar y reconciliarse con la memoria de vivencia de discriminación. Como señalaba la gerente social de la empresa minera Nexa, “existe, esa sensación, necesidad de ser reconocido, ser valorado, limpiar la estigmatización del serrano, campesino como ignorante, bruto, terco”.

Las poblaciones rurales andinas han sido tratadas históricamente como “serranas” y esto conlleva a significados degradantes. Esta relación no está marcada por los rasgos étnicos sino por la ubicación en un territorio, un origen. Muchas veces se considera que proceder de familias rurales permitirá una mayor empatía y comprensión, pero como varios estudios lo señalan, el precio de la movilidad social ha significado rupturas con el pasado y el rechazo de las viejas tradiciones, no querer ser identificados como uno más de la comunidad. Esta visión debe ser abordada más allá del mandato normativo y ético, como una reflexión con todos los actores que se relacionan con las poblaciones incluidos los equipos de otras gerencias de la misma corporación.

Un concepto clave es la diferencia entre multiculturalidad e interculturalidad, la

multiculturalidad que proviene de la tradición de los países del norte, tiene como premisa la separación de bloques definidos entre grupos, es fácilmente reconocible, el “nosotros y los otros”, para realidades como las latinoamericanas no hay fronteras nítidas y las relaciones de poder están basadas en la simbiosis de unos con otros, pero dónde esas relaciones son desiguales y se generan interrelaciones perversas entre los actores. En el Perú¹² el proceso de aculturación como estrategia para sobrevivir el peso de la discriminación y desigualdad para acceder a las mismas oportunidades ha implicado pérdida de confianza, de lazos, de desprecio a los que se quedan fuera de la muralla. Los mandatos de las empresas mineras como las que hemos revisado son coherentes con una mirada multicultural, pero no intercultural a pesar de que sus implementadores seguramente son producto de este proceso de aculturación y mestizaje forzado.

En síntesis, los conflictos pueden comprenderse como resultado de la confluencia de un conjunto de factores culturales, que pueden ser atendidos mediante instrumentos de relacionamiento y construcción de confianza y objetivos compartidos, que se resumen en la tabla que sigue:

¹² Carlos Iván Degregori, Gonzalo Portocarrero y Nelson Manrique han abordado desde las ciencias sociales estos fenómenos.

Factores culturales, efecto e instrumentos para la acción

Factor cultural	Efecto directo	Modelo conceptual
Intereses, percepciones, expectativas de comunidades sobre el rol de empresas para lograr su bienestar	Conflictos entre prácticas y estrategias de relacionamiento de empresas y de comunidades	Acceso y calidad del diálogo intercultural Agenda común de intereses entre empresas y comunidades, respetuosa de las identidades locales territoriales desde la variable étnica y enfoque intercultural.
Equipos responsables de diálogo sin herramientas sociales para comprensión de fenómenos sociales		
Débil institucionalidad que favorezca espacios de diálogo y confianza en intermediación estatal		
Cambios generacionales en poblaciones de áreas de influencia de proyectos con agendas nuevas para las empresas		
Experiencias de relacionamiento entre empresas y comunidades que arrastran pasivos de desconfianza		
Débil comprensión de los sistemas de relacionamiento comunales, vigencia de instituciones y tradiciones		

Fuente: Elaboración propia



Las decisiones de las comunidades y sus dirigentes muchas veces son sólo analizadas desde un modelo de elección racional, donde la diversidad cultural no cuenta, o es sólo una performance usada en el juego del poder (Degregori, 2013). Ya desde varios autores se ha destacado el papel de la cultura como motor del desarrollo y la prosperidad, si es que esta genera confianza entre los miembros de la comunidad.

Pero tomar a la cultura como un activo y no como un problema no excluye la modernización que aspiran las comunidades, pero no puede promoverse desarrollo sacrificando las identidades culturales, sino

es el desarrollo producto de lo que la cultura propia puede hacer. La red ciudad-campo permanecen vivas y los flujos se vuelven más activos cuando se presentan oportunidades para darle capital al sueño del progreso y la prosperidad.

La identidad cultural aparece entonces como requisito previo de los derechos, ya que sin ella no se podrían ejercer otros derechos. Las identidades étnicas locales combinadas con las identidades regionales dialogan con las aspiraciones de la población de ascenso social, son posibles de preservar las identidades con el sueño de un mejor futuro.



Las comunidades con las que se dan estos encuentros no son pasivas y no son pobres porque que así lo quisieron, existe una desigual distribución de poder que cambia radicalmente cuando deben brindar la “licencia social” para el funcionamiento de los proyectos e inicio de actividades. Esta oportunidad es también tomada con oportunidad y posibilidad para obtener ventajas que siempre les fueron negadas.

Planteamos entonces desde estas ideas, proponer un análisis de los hallazgos de la revisión bibliográfica y las experiencias

analizadas en campo, para identificar los vacíos que consideramos deben abordarse, para ello proponemos en la sección final de este documento, una serie de recomendaciones y acciones que pueden ser implementadas. Consideramos que estas pueden contribuir a revisar o mejorar prácticas en el relacionamiento intercultural del día a día entre empresas y comunidad, entre estado y comunidades. Las recomendaciones las estructuraremos desde los actores: empresas mineras, Estado y Comunidades. Por cada una de ellas plantearemos abordaje de sus enfoques, metodologías y herramientas.

2.5 Algunos casos de buenas prácticas analizados por esta investigación

Como hemos mencionado en una sección anterior (3.2) la gestión social y las relaciones comunitarias de las empresas mineras con las comunidades de su área de influencia directa e indirecta ha pasado por diferentes etapas. Esto implica cambios en las políticas, herramientas, metodologías, perfiles de equipos y abordajes más multidisciplinarios. Desde la opinión de los y las responsables de dirigir la gestión social de sus empresas, lo avanzando no ha sido suficiente. Si bien hay experiencias positivas en algunas empresas de gran minería, hoy la responsabilidad social empresarial ha girado hacia el desarrollo de los territorios donde la empresa y el proyecto no son el centro.

Por ejemplo, en palabras de Artemio Pérez, Vicepresidente de Antapaccay (entrevista) hay 3 tipos de diálogo entre empresa y comunidad y es necesario atender a sus diferencias para que sean cada vez más efectivos. A saber (i) Diálogo utilitario (ii) Diálogo transaccional y; (iii) Diálogo transformativo

Por su parte, Juan Carlos De Piérola señala que existiría un lenguaje “confuso” que se lleva a las comunidades, limitando el diálogo en espacios donde experiencias previas marcan desconfianza entre actores. Destaca además la ausencia de una lectura del cambio permanente de visiones e

interés de las poblaciones. Esto lleva a que las expectativas son muy altas y la oferta muy básica, en muchos casos el equilibrio entre minimizar daños y maximizar valor es difícil de negociar para los equipos. Esta visión de lo que se espera y la racionalidad de costos de la oportunidad de ser y tener, cambia con la transición generacional y en las diferentes etapas del proyecto. Eso también implica debe ajustarse en los equipos operacionales y transversalizar los enfoques y mandatos en todas las áreas que tienen principalmente contacto con las comunidades en sus diferentes roles y espacios.

Eleonora León, directora ejecutiva en Asociación Unacem, hace referencia a la perspectiva de la variable “vulnerabilidad” en las comunidades y siendo estas las siguientes: i) culturales, ii) idiomáticas y de iii) inclusión financiera, estas implican que los canales de comunicación deben ser sensibles, adaptados y/o diferentes a los usados por las empresas para trabajar mensaje con sus stakeholders externos. Señala además que no hay mecanismos adecuados, ni un lenguaje adecuado para trabajar con el cliente interno de las mismas empresas, y que los espacios formales de diálogo o promovidos por el Estado concentran la información en representantes que podrían politizar y controlar la mediación porque controlan a su vez los



vínculos y la información. Hay que potenciar, según León, la capacidad de las comunidades de recibir, procesar y devolver información que le es relevante para sus intereses. Finalmente refiriéndose a la prevención, según León implica trabajar los acuerdos marcos desde un proceso de planificación del desarrollo territorial donde no se compita con los fondos públicos y se dupliquen esfuerzos. En medio del conflicto se pueden tomar acuerdos para la entrega de recursos que terminan perdiéndose porque no hay como ejecutarlos y se pierde la calidad de la ejecución.

Desde lo estatal mecanismos como la EITI¹³ pero con contenido más local pue-

den ayudar a que comunidades tengan información para que fiscalicen no sólo a las empresas, sino a las entidades como los gobiernos locales. El diálogo tiene que tener un proceso fluido de información adecuada y oportuna. Pero se requiere invertir en ese sistema social para hacerlo sostenible. Eso implica que si es necesario recorrer todas las comunidades eso debe hacerse, compartir visión del desarrollo y respetar los espacios de asambleas con sus prácticas de orden.

Darío Zegarra, Country Manager de la empresa Newmont en materia de diálogo y negociación señala que el abordaje de la cultura como activo debe ser revisado

¹³ Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas

como parte de identidades cambiantes y adecuadas a la realidad y no sólo los ideales. Las culturas están vivas, pero son el soporte de la aspiración de progreso y eso debe ser verse en su potencialidad de convertirlas en una fuerza colectiva institucionalizada y que recupere el tejido necesario para fortalecimiento de la institucionalidad local. Esto pasa por pasar de lado la lógica individual que ya existe en la capacidad de resiliencia y emprendedurismo, pero falta trasladarlo a un propósito colectivo. **“El diálogo tiene que tener un propósito y la mayoría de nuestros diálogos renuncia tan pronto se acaba el incendio, tan pronto se acaba la toma de**

la carretera se acaba.” Zegarra señala que hay muchos esfuerzos para que comunidades puedan hacer vigilancia ciudadana, pero no se han desarrollado capacidades para la cogestión, entonces todo se vuelve rápidamente confrontacional.

Aparece entonces la idea del reconocimiento de que hay elementos de una identidad colectiva, conexiones e interdependencias entre las personas de la comunidad, identificando las historias y trayectorias y constituyen una memoria que encierra valores y pueden servir de motores de un diálogo que empodere a las poblaciones locales e impulse al cambio basado en sus capacidades y recursos.

Experiencias de relacionamiento – Empresas mineras en el territorio

2.5.1. Antamina

El proyecto Antamina está ubicado en el distrito de San Marcos, provincia de Huarí en la Región Ancash, a 200 kilómetros de la ciudad de Huaraz y a una altitud promedio de 4,300 msnm. Su área de intervención llega hasta el puerto de embarque Punta Lobitos, ubicado en la provincia costera de Huarmey, y produce concentrados de cobre y zinc, debido a su volumen de producción es una de las diez minas más grandes del mundo.

Empresas como Antamina han iniciado el uso de herramientas de disciplinas de la antropología como la etnografía o inventarios de patrimonio cultural material e inmaterial, así como el uso de guías elaboradas por el Estado y que implementan con criterios más amplios y en favor de las comunidades indígenas.

En ese contexto, según entrevistas de campo realizadas para este documento, Antamina ha elaborado su propuesta de política para pueblos indígenas y está próxima a implementarla, esto es más de lo que sus estándares le exigen y la normativa nacional.

Antamina ha sido un proyecto de especial interés para el sector. Por ejemplo, el modelo del diálogo multiactor e involucramiento con sus comunidades ha sido tomado por otras experiencias y este se sintetiza en que la empresa no es el protagonista del cambio de los procesos de desarrollo, sino un actor más dentro de estas redes de actores.

Una apuesta iniciada por Antamina que la posiciona como un modelo de interés frente a otras empresas es la de promover un conocimiento profundo y multidisciplinario de los contextos y fenómenos por los que atraviesan las poblaciones locales. Así, se ha apostado por estudios etnográficos en sus áreas de influencia directa y zonas de migración de la población. Un fenómeno que se ha intensificado es la migración de las zonas rurales a las urbes más cercanas. Este fenómeno permite comprender y hacer la trazabilidad de las rutas, motivaciones y redes de estos grupos de población para poder plantear escenarios de cambios en el territorio y su influencia en la relación con el proyecto.

2.5.2 Antapaccay

El proyecto minero Antapaccay de la empresa Glencore, continua la explotación de concentrado de cobre, luego del cierre de la empresa Tintaya, teniendo una historia de aproximadamente 50 años en el territorio de Espinar en la región Cusco. En el 2020, este proyecto registró un conflicto social intenso relacionado a la demanda de bonos en medio de la pandemia del COVID-19, la demanda de las comunidades implicaba usar el fondo asignado por la empresa para el desarrollo local. Finalmente, el conflicto se resolvió entregando un fondo excepcional a las comunidades.

Según las entrevistas de campo, actualmente, el abordaje parte de reconocer que se debe reconocer la historia de los territorios como primer paso. Así, se identifica que la reforma agraria convulsionó la zona y generó convivencia forzada entre los herederos de hacendados y los comuneros. Esto llevó a la ruptura de los clanes familiares quienes asumen liderazgos como familias y no como colectivos. El diálogo en los territorios se hace desde la micropolítica, que implica conocer la trayectoria histórica de los actores, las lógicas individuales de quienes ejercen liderazgo y de otro lado, la lógica colectiva que tiene como lazos que los unen el idioma, la simbología, costumbres y gestión del territorio y los tiempos.

2.5.3 Bear Creek Mining - Proyecto Corani

La experiencia de Bear Creek quedó marcada por el cierre del proyecto Santa Ana entre el 2006 y el 2011. La región Puno se vio sacudida por el conflicto liderado por la autoridad política Walter Aduvirí (líder indígena de las protestas y gobernador regional de Puno del año 2019).

El proyecto minero Corani se encuentra en el distrito del mismo nombre en la provincia de Carabaya a 4,500 msnm, inició la exploración en el 2005 y está aún en fase de construcción de sus campamentos. Corani posee uno de los más grandes depósitos de plata, cobre y zinc en el sur del Perú. En el 2012, hizo una línea de base a cargo de los jóvenes de las comunidades cercanas en las comunidades de Quelcaya y Chaconiza. Esta línea de base se basó en los indicadores de desarrollo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

La visión de la empresa es que las comunidades -desde sus propias elecciones e identidades asociadas a sus actividades productivas- generen capacidades para mejorar sus ingresos y nivel de vida de manera autónoma del proyecto. Ejemplo de ello es el Centro de Innovación Tecnológica Corani¹⁴, que inició el proceso de formación de los jóvenes de las comunidades aledañas al proyecto a través del manejo de ciencias, desarrollo de competencias en tecnologías y el uso de las posibilidades de recursos naturales para poder responder a los problemas locales como la anemia, el agua segura, entre otros (Milano, 2018)

Así, uno de los principales cambios es el relacionamiento entre empresa y comunidades como una apuesta para que los jóvenes crean en su capacidad, Pero el cambio más importante en el relacionamiento entre empresa y comunidades es la apuesta por que los jóvenes no solo de aprender capacidades técnicas, sino la de desarrollar innovadores y gestores de tecnología y conocimiento científico para solucionar problemas.

¹⁴ Corani: Innovación para el desarrollo, cambiando vidas.
<https://www.expreso.com.pe/variedades/corani-innovacion-para-el-desarrollo-cambiando-vidas/>

2.5.4 Monitoreo ambiental participativo en Orcopampa (2007 - 2017)

Un hecho importante en el relacionamiento entre empresas y comunidades es la creación del comité de monitoreo ambiental por parte de la Compañía de Minas Buenaventura en la región de Arequipa. Entre los actores principales tenemos a la Compañía de Minas Buenaventura, la Autoridad Nacional de Agua, el Ministerio de Energías y Minas, el Gobierno Regional de Arequipa, las municipalidades de Orcopampa y Chilcaymarca, la ONG Asociación Civil Labor y las comunidades aledañas.

Mediante este monitoreo, se pudo generar acciones participativas y regulares de la calidad del agua. Además, permitió que la comunicación entre la empresa y los líderes comunitarios se vuelva más periódica y se pudo mitigar conflictos, fomentando respeto entre los actores (Milano, 2018). En relación al impacto, la buena práctica de este monitoreo ha mejorado la comunicación y ha generado confianza entre las partes. Asimismo, se ha difundido información verídica sobre la calidad del agua, avalada por la Autoridad Local del Agua. Cabe destacar que, existe una alta participación de las mujeres y que, además, asumen liderazgos proactivos.



En términos generales, las empresas reconocen la relevancia de las identidades locales asociadas a una historia propia, a prácticas culturales y sociales, ontologías, ritualidad y sentimientos colectivos. Estos elementos son constitutivos del territorio. Esto implica que la identidad cultural debe ser entendida con relación a la idea del futuro. Los procesos en los espacios locales están en permanente movimiento y son la piedra angular de la visión de desarrollo de estas poblaciones. El pasado está articulado con la prospección de futuro de las nuevas generaciones. En ese sentido, la cultura reproduce el futuro deseado. La cultura genera identidad, resiliencia, valo-

res, desde ella es donde se puede construir relaciones más equilibradas entre los actores en territorio. Se destaca avanzar en iniciativas de desarrollo tecnológicos desde los conocimientos tradicionales locales y el uso ancestral de los recursos naturales (nueva tecnología + conocimientos tradicionales + innovación).

Finalmente, a pesar de los notables avances, instrumentos a disposición de los actores sectoriales parecen limitados para comprender los elementos resaltado los dos puntos anteriores, pero podrían beneficiarse de implementación de metodologías más sensibles a factores interculturales.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES



Las identidades locales juegan un rol central en las dinámicas de relacionamiento territorial. Resultan de una historia local propia, prácticas culturales y sociales, cosmovisión, elementos de una espiritualidad, sentimientos colectivos que comparten ciertas tradiciones y formas de compartir, entre otros factores. Y se encuentran en permanente transformación.

Los instrumentos formales que regulan el relacionamiento social en torno a proyectos mineros, como las líneas de base social elaboradas en los instrumentos de gestión ambiental o estudios ad hoc, son limitados en su capacidad de transmitir adecuada-

mente información y conocimiento sobre los territorios y las poblaciones. Al mismo tiempo, estos aspectos han sido históricamente marginados en la elaboración de instrumentos estratégicos y en procesos de tomas de decisiones, como el diseño de planes de desarrollo local o mesas de diálogo entre empresas y comunidad, y en procesos formales de consulta previa.

Empero ello, se vislumbran avances positivos y aprendizajes que dan lugar al optimismo, en los procesos de relacionamiento de las empresas de gran minería y los territorios en el Perú. Algunas empresas han adoptado herramientas de la antro-



pología como la etnografía o inventarios de patrimonio cultural material e inmaterial para conocer con mayor profundidad dinámicas territoriales - como las razones del fenómeno de movilidad de los más jóvenes a las ciudades - delineando planes más sensibles al desarrollo y expectativas de las comunidades. El Estado por su parte ha desarrollado también herramientas útiles como guías de relacionamiento que promueven criterios más amplios y en favor de la comunidad.

Este recorrido refleja la progresiva aceptación de la noción de que la identidad cultural es un pilar de “las construcciones de futuro”. Las expectativas se construyen sobre la experiencia de poblaciones individuales y colectivas, y en ausencia de una adecuada contextualización y conocimiento profundo de las mismas, es difícil que se lleven adelante proyectos e iniciativas respetuosas y dialogantes con los territorios y sus gentes.

3. Recomendaciones para mejorar metodologías y herramientas de las empresas mineras

Evolucionar de relacionistas comunitarios a mediadores culturales

A la luz de los hallazgos de este documento, uno de los pilares fundamentales para mejorar las relaciones en los entornos de inversión minera pasaría por fortalecer desarrollar o fortalecer las competencias interculturales. Estas son definidas como los conocimientos, habilidades y actitudes que permiten diagnosticar los aspectos personales y las demandas generadas por la diversidad cultural, negociar, comunicarse y trabajar en equipos interculturales y hacer frente a las tensiones que surgen en los territorios mediante el autoaprendizaje intercultural y la resolución de problemas que consideren las otras culturas.

Ser competente interculturalmente implica ser capaz de: (i) Identificar los propios estilos comunicativos (ii) Reconocer los estilos comunicativos de nuestros interlocutores y (iii) Ser capaz de adecuar el contenido, código e incluso canal comunicativo para adecuar dichos estilos y lograr sintonía entre ambos.

Se recomienda entonces que las relacionistas comunitarias o quienes desarrollan contacto directo con las poblaciones y comunidades sean entrenados en mediación intercultural y en habilidades principalmente blandas, como la de reconocimiento y empatía. La empatía requiere habilidades para interpretar al otro, pero sólo es posible si se imagina al otro, se conoce su sistema de creencias y valores. Para lograr un diálogo verdadero se necesita que los actores comprendan el porqué de las tensiones y puedan trabajar juntos por una solución.

Se define al mediador cultural como la persona que facilita la comunicación, el entendimiento y la acción entre personas o grupos que poseen una lengua y cultural diferente y que deben ser por lo tanto biculturales (Taff,1981¹⁵), detalla las siguientes características:

- Conocimiento histórico, social y cultural: historia, tradiciones, costumbres, valores y tabúes, sus gentes, su forma de relacionarse, etc.;

¹⁵ TAFT, R., «The role and personality of the mediator», en: BOECHNER, S. (ed.), The Mediating Person: Bridges between cultures. Cambridge: Schenkman 1981



- Habilidades comunicativas: dominio no sólo del lenguaje escrito y oral sino de otros tipos de comunicación: lenguaje corporal, gestos, signos, símbolos, etc.;
- Habilidades sociales: conocimiento de las normas que rigen las relaciones sociales y las reacciones emocionales, capacidad de auto-control según requiera la situación y la cultura.

Acciones concretas sugeridas

- Desarrollar mapa de competencias interculturales que deben desarrollar los relacionistas comunitarios para pasar a ser mediadores interculturales.
- Desarrollar propuesta de contenidos de formación de mediadores interculturales
- Desarrollar proceso de entrenamiento piloto con equipo de relacionamiento comunitario.

Fortalecer la comunicación comunitaria

Existe la necesidad de fortalecer la comunicación comunitaria y no solo comunicación en medios digitales para clientes externos. Este esfuerzo de comunicación comunitaria implica gestionar información con el cuidado del lenguaje en sus significados y significantes. Si se usará una lengua como el quechua o aimara, es importante ubicar el dialecto de la lengua, y el uso de los términos.

Uno de los componentes clave de la cultura consiste, por ello, en el factor lingüístico, pues la existencia de una lengua propia consiste muchas veces en el “marcador” más evidente de la pertenencia cultural, es decir, es una forma de trazar la etnicidad, junto a otras características tales como la organización social, las creencias religiosas, la reproducción económica, el funcionamiento del poder y la autoridad, entre otras.

Igual el tema del uso de las imágenes, que deben ser usadas respetando la iconografía local, la vestimenta tradicional y una

presentación respetuosa de las personas locales. Reconocer que las poblaciones que tienen lengua materna una lengua indígena, estas son principalmente orales y las poblaciones pueden hablar con fluidez, pero no leer en la misma.

Acciones concretas sugeridas

- Desarrollar benchmarking de estrategias de comunicación comunitaria que identifique buenas prácticas de empresas mineras en el uso de canales, flujos y espacios de las comunidades usados tradicionalmente para la difusión de información.
- Establecer criterios para la adecuación intercultural de mensajes a ser difundidos por radios, asambleas, ferias, material como folletería, etc.
- Validación de mensajes en quechua o aimara dependiendo de las variantes lingüísticas por área. Así, por ejemplo, se reconoce la existencia de 08 variantes del quechua en el Perú.

Elaboración intercultural de diagnósticos y abordajes para promover desarrollo local

El abordaje de las iniciativas de desarrollo por parte de las empresas mineras en el Perú ha ido cambiando a lo largo del tiempo partiendo desde un enfoque asistencialista, para ahora, promover el desarrollo territorial. Lo que aporta la empresa se suma al rol del Estado desde las políticas públicas e intervenciones locales por parte de las entidades del nivel ejecutivo central, los gobiernos regionales y locales. Pero recoger la voz de las comunidades se hace preponderante para dar lugar a su propia visión de desarrollo, que en comunidades indígenas no es sólo una opción, sino una obligación garantizar de acuerdo al C169 de la OIT. En tal proceso resulta aconsejable:

- Identificar conjuntos de servicios y derechos que le corresponden al sujeto individual y colectivo reconocidos para los pueblos indígenas (derecho al desarrollo, derecho a la identidad cultural, derecho al territorio, p.e) considerando el nivel de interdependencia de los recursos que le ofrece su territorio, las prácticas de intercambio entre sus pisos ecológicos, las redes de conexión entre ciudades cercanas y la migración de los más jóvenes a estas.

- Diagnóstico del territorio a partir de variables que permitan conocer los problemas de los sujetos, recursos y oportunidades que disponen. Para ello se propone capitalizar la recopilación de información relevante con respecto a la variable geográfica y la variable étnica, el peso que tiene para comprender sus oportunidades o barreras para acceder a mejorar su calidad de vida.
- Brindar un diagnóstico del sujeto colectivo (pueblos indígenas) a partir de variables que permitan conocer las características de las comunidades y su capital social, sus activos culturales para gestionar su territorio y reproducir sus formas de vida para garantizar su subsistencia.
- Uso de la BDPI del Ministerio de Cultura sobre existencia de pueblos indígenas en sus áreas, así como la data sobre pregunta de autoidentificación étnica del Censo del 2017, mapa etnolingüístico del 2019 elaborado por el Ministerio de Educación e incorporarlos en sus instrumentos de análisis y toma de decisiones.



Acciones concretas sugeridas

- Uso de metodologías e instrumentos para tener “estudios a profundidad” de las micro dinámicas territoriales, historicidad, prácticas culturales, mecanismos de difusión comunitarias de la comunidad, movimientos migratorios, etc. Estos estudios permiten reconstruir los contextos y coyunturas que explican determinados fenómenos sociales. La etnografía es el método más útil a ser utilizado para comprensión de fenómenos socioculturales.
- Desarrollar inventarios comunitarios de patrimonio material e inmaterial que puedan ser considerados como activos culturales, que pueden ser puestos en valor para fortalecer sentidos identitarios.

- Mapa de zonificación territorial comunal, que permita identificar uso y valoraciones de determinadas áreas del territorio por parte de poblaciones locales y establecer de manera conjunta medidas de mitigación si se dieran afectaciones a esos usos comunales.
- En zonas donde existen poblaciones indígenas- de acuerdo a la BDPI del MINCU- identificar instituciones que subsisten como lengua, prácticas tradicionales de matrimonio, fiestas y celebraciones, prácticas de reciprocidad, tecnologías agrícolas, etc. Esto permitirá incorporarlas en el plan de gestión del relacionamiento comunitario.
- Incorporar información de base de datos de Pueblos Indígenas producidas por el sector pública en los instrumentos de relacionamiento comunitario.

3.2 Recomendación para las Entidades públicas



- Se necesita de políticas que permitan abordar las demandas y carencias interculturales de las poblaciones y territorios donde se desarrollan o desarrollarán potenciales proyectos mineros. Esto alineado a fortalecer la competitividad y sostenibilidad social, ambiental, política y territorial. Se requiere de la intervención del sector público en todos sus niveles.
- De acuerdo con los documentos institucionales, un pilar de la minería hasta el

2030 es la legitimidad social, pero esta solo se construye sobre condiciones de paz y mayor certidumbre para todos los actores en el territorio. Para ello, un acuerdo entre los sectores para consensuar mejoras a los mecanismos de participación ciudadana, consulta previa, acuerdos previos, etc. Establecer lineamientos a los actores para una adecuada prevención y atención de la conflictividad social, ayudaría a actualizar y ordenar los instrumentos.

- Ampliar los contenidos de información sobre las comunidades, poblaciones y territorios en las líneas de base social de las herramientas de gestión ambiental, tales como descripciones de pertenencia étnica, patrimonio material e inmaterial, vitalidad de las lenguas indígenas, autoidentificación étnica, prácticas y tecnologías productivas, entre otras.¹⁶
- Crear instrumentos derivados de la línea de base social dinámicos y en permanente proceso de actualización y enriquecimiento, como parte del trabajo de los equipos de relacionamiento comunitario.

Acciones concretas sugeridas

- Implementar una mesa multiactor para revisar y proponer mejoras a los procesos de participación y consulta previa, desarrollo de lineamientos multisectoriales para la gestión social.

- Desarrollo de lineamientos para atención de derechos colectivos de los pueblos indígenas o consideraciones para las intervenciones de entidades del sector público y privado en temas como desarrollo social, ambiental, seguridad jurídica de territorios.
- Desarrollo de nuevos lineamientos para la incorporación de variable étnica y recojo de información sobre diversidades culturales en la línea de base social de las herramientas de gestión ambiental.
- Proponer seguimiento a la información social de las herramientas de gestión ambiental a partir de nuevos instrumentos a ser desarrollados por los equipos de relacionamiento comunitarios.

¹⁶ Bustamante (2022) plantea una mejora en el proceso de análisis de viabilidad social, incorporando un análisis multisectorial. Los sectores que formarían parte de este proceso, en colaboración con SENACE, adicionalmente a los que ya participan, serían el Ministerio de Salud (MINS), el MINEDU, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), el MINEM, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC), el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (Vivienda), el Ministerio de Cultura (MINCUL), la Presidencia del Consejo de ministros (PCM) y su Vice Ministerio de Gobernanza Territorial, entre otros

3.3 Recomendación para las comunidades rurales e indígenas en territorios donde se desarrollan proyectos mineros



Desde los estudios realizados por diversos académicos y organizaciones de la sociedad civil se reconocen una serie de problemas que predisponen el comportamiento de las comunidades hacia las empresas mineras, y si bien éstas tienen amplias expectativas en lo que esto puede traerles de beneficio, su lógica es que pueden recibir a cambio de algo que van a perder o se va a deteriorar: sus tierras, sus usos tra-

dicionales de la tierra y recursos naturales, sus prácticas de intercambio tradicionales, entre otros. O de otro lado, la aparición de proyectos mineros puede incrementar el PBI pero los niveles de desigualdad se veían incrementados en comparación a los distritos no mineros en la primera década del siglo XXI (Loayza & Rigolini, 2016).¹⁷

De acuerdo al estudio de Bustamante (2022) una de las causas de la conflicti-

¹⁷Según Loayza y Rigolini (2016) se explica, en parte, por la aparición de inmigrantes con mejores niveles educativos que son atraídos por la actividad minera. Este mecanismo podría explicar el descontento social de la población respecto al desarrollo minero



vidad social tiene como causa las distintas visiones de desarrollo en la población. Esto tiene como consecuencia la aparición de legítimas preocupaciones y temores respecto de los beneficios de la actividad en sus vidas individuales y colectivas. En ese contexto puede ser recomendable:

- Generación de agentes comunitarios para el diálogo intercultural y con profundo conocimiento del ciclo de proyectos mineros.
- Formar comunicadores locales e indígenas independientes para que puedan amplificar resultados de monitoreo ambiental, social, y visibilizar problemas micro locales.
- Establecer espacios de reuniones de validación de contenidos y gráficas entre estos comunicadores locales e indígenas de las poblaciones con las que se trabaja, además de recibir información de hechos relevantes en las comunidades.
- Estudios técnicos, líneas de base, monitoreos deben hacerse de manera independiente por equipos de la propia comunidad que aprenden, leen e interpretan datos técnicos. Permite neutralidad y confianza.

- Crear un fondo o partidas dentro de los fideicomisos mineros, o fondos para desarrollo local para que postulen demandas de asistencia técnica legal, generación de bio negocios o emprendimientos productivos, inventarios comunitarios de patrimonio cultural, entre otras demandas de especialistas que respondan a las comunidades.
- Desarrollar un programa de formación productiva para jóvenes locales, enfocado en los recursos (no mineros) de la zona. Posibilidad de innovación en el marco de tecnología verde y sostenible. Hay que salir de lo tradicional.

Acciones concretas sugeridas

- Identificar mecanismos públicos o privados para brindar soporte financiero a financiamiento de asistencia técnica, formación y entrenamiento de pobladores locales, principalmente jóvenes y mujeres en los campos propuestos.
- Hacer un inventario de profesionales individuales o empresas que pueden darle ese soporte a las comunidades y ponerle a disposición esa base de datos para su análisis y libre elección de con quién pueden trabajar.

Anexo Nro.1: Procesos de Consulta Previa en Minería

Proceso	Medida en consulta	Ubicación	Pueblo consultado
Proyecto de exploración minera Aurora	Propuesta de Resolución Directoral que autoriza el inicio de las actividades mineras del proyecto de exploración minera Aurora	Cusco (Calca/Yanatile)	Quechuas
Proyecto de exploración minera Toropunto	Propuesta de Resolución Directoral que autoriza el inicio de las actividades mineras del proyecto de exploración minera Toropunto	Áncash (Huaylas/Pamparomas)	Quechuas
Proyecto de exploración minera Misha	Propuesta de Resolución Directoral que autoriza el inicio de las actividades mineras del proyecto de exploración minera Misha	Apurímac (Aymaras/Cotaruse)	Quechuas
Proyecto de exploración minera La Merced	Propuesta de Resolución Directoral que autoriza el inicio de las actividades mineras del proyecto de exploración La Merced	Áncash (Aija/Aija, Huacllán y La Merced)	Quechuas
Proyecto de explotación minera Apumayo	Propuesta de Resolución Directoral que autoriza el inicio de las actividades mineras del proyecto de explotación minera Apumayo (Modificación del Plan de Minado Apuma-o - Tajo Ayahuanca)	Ayacucho (Lucanas/Chaviña y Sancos)	Quechuas
Proyecto de explotación minera Apumayo	Propuesta de Resolución Directoral que autoriza el inicio de las actividades mineras del proyecto de explotación minera Apumayo	Ayacucho (Lucanas/Chaviña)	Quechuas
Proyecto de exploración minera Corcapunta	Propuesta de Resolución Directoral que autoriza el inicio de las actividades mineras del proyecto de exploración minera Corcapunta	Áncash (Recuay/Llacllín)	Quechuas

Proceso	Medida en consulta	Ubicación	Pueblo consultado
Proyecto de exploración minera Anama	Propuesta de Resolución Directoral que autoriza el inicio de las actividades mineras del proyecto de exploración minera Anama	Apurímac (Antabamba/Huaquirca)	Quechuas
Proyecto de exploración minera Guadalupe	Propuesta de Resolución Directoral que autoriza el inicio de las actividades mineras del proyecto de exploración minera Guadalupe	Áncash (Huarmey/Huarmey) (Recuay/Pararín)	Quechuas
Proyecto de exploración minera Puquiopata	Propuesta de Resolución Directoral que autoriza el inicio de las actividades mineras del proyecto de exploración minera Puquiopata	Ayacucho (Parinacochas/San Francisco de Ravacayco)	Quechuas
Proyecto de exploración minera Pantería	Propuesta de Resolución Directoral que autoriza el inicio de las actividades mineras del proyecto de exploración minera Pantería	Huancavelica (Castrovirreyna/Capillas)	Quechuas
Proyecto de exploración minera Capillas Central	Propuesta de Resolución Directoral que autoriza el inicio de las actividades mineras del proyecto de exploración minera Capillas Central	Huancavelica (Castrovirreyna/Capillas)	Quechuas
Proyecto de exploración minera Pinaya	Propuesta de Resolución Directoral que autoriza el inicio de las actividades mineras del proyecto de exploración minera Pinaya	Puno (Lampa/Santa Lucía)	Quechuas
Proyecto de exploración minera Ares	Propuesta de Resolución Directoral que autoriza el inicio de las actividades mineras del proyecto de exploración minera Ares	Arequipa (Castilla/Orcopampa)	Quechuas

Proceso	Medida en consulta	Ubicación	Pueblo consultado
Proyecto de explotación minera Corani	Propuesta de Resolución Directoral de otorgamiento de concesión de beneficio, autorización para el inicio de las actividades mineras de explotación y aprobación del Plan de Minado del proyecto minera Corani	Puno (Carabaya/ Corani)	Quechuas
Proyecto de exploración minera Antaña	Propuesta de Resolución Directoral que autoriza el inicio de las actividades mineras del proyecto de exploración minera Antaña	Puno (Azángaro/ Santiago de Pupuja)	Quechuas
Proyecto de exploración minera Chacapampa	Propuesta de Resolución Directoral que autoriza el inicio de actividades mineras del proyecto de exploración Chacapampa	Apurímac (Grau/Huayllati)	Quechuas
Proyecto de exploración minera Pilari-a - Fase II	Propuesta de Resolución Directoral que autoriza el inicio de actividades mineras del proyecto de exploración Pilari-a - Fase II	Ayacucho (Lucanas/ Lucanas)	Quechuas
Proyecto de exploración minera Tumipam-a - Sur	Propuesta de Resolución Directoral que autoriza el inicio de actividades mineras del proyecto de exploración Tumipampa - Sur	Apurímac (Antabamba/ Abancay) (Pachaconas y El Oro/Circa)	Quechuas
Proyectos mineros de explotación Zona Pab-o - UM Pallancata, exploración Pablo Sur y exploración Cochaloma	Propuesta de Resoluciones Directorales que autoriza el inicio de actividades mineras del proyecto de explotación Zona Pab-o - UM Pallancata, proyecto de exploración Pablo Sur y proyecto de exploración Cochaloma	Ayacucho (Parinacochas/ Coronel Castañeda)	Quechuas
Proyecto de explotación minera San Gabriel	Propuesta de Resolución Directoral que autoriza el inicio de actividades mineras del proyecto de explotación San Gabriel	Moquegua (General Sánchez Cerro/Ichuña)	Quechuas

Proceso	Medida en consulta	Ubicación	Pueblo consultado
Proyecto de exploración minera Pucacruz	Propuesta de Resolución Directoral que autoriza el inicio de actividades mineras del proyecto de exploración Pucacruz	Ayacucho (Lucanas/Lucanas)	Quechuas
Proyecto de explotación Antapaccay Expansión Tinta-a - Integración Coroccohuayco	Propuesta de Resolución Directoral que autoriza el inicio de actividades mineras del proyecto de explotación Antapaccay Expansión Tinta-a - Integración Coroccohuayco	Cusco (Espinar/Espinar)	Quechuas
Proyecto de exploración minera Mónica Lourdes	Propuesta de Resolución Directoral que autoriza el inicio de actividades mineras del proyecto de exploración Mónica Lourdes	Ayacucho (Lucanas/Puquio)	Quechuas
Proyecto de exploración minera Lourdes	Propuesta de Resolución Directoral que autoriza el inicio de actividades mineras del proyecto de exploración Lourdes	Ayacucho (Lucanas/Chaviña)	Quechuas
Proyecto de exploración minera Jasperoide	Propuesta de Resolución Directoral que autoriza el inicio de las actividades mineras del proyecto de exploración Jasperoide	Cusco (Paruro/Omacha)	Quechuas
Proyecto de explotación minera Tajo Pampacancha	Propuesta de Resolución Directoral que autoriza el inicio de actividades mineras del proyecto de explotación Tajo Pampacancha	Cusco (Chumbivilcas/Livitaca)	Quechuas
Proyecto de exploración minera Huacullo	Propuesta de Resolución Directoral que autoriza el inicio de actividades mineras de exploración del proyecto Huacullo	Apurímac (Antabamba/Oropesa)	Quechuas

Proceso	Medida en consulta	Ubicación	Pueblo consultado
Proyecto de exploración minera Santo Domingo	Propuesta de Resolución Directoral que autoriza el inicio de actividades mineras de exploración del proyecto Santo Domingo	Apurímac (Antabamba/ Antabamba)	Quechuas
Proyecto de exploración minera Yumpag Carama Fase 3	Propuesta de Resolución Directoral que autoriza el inicio de actividades mineras del proyecto de exploración Yumpag Carama Fase 3	Pasco (Daniel Alcides Carrión/ Yanahuanca)	Quechuas
Proyectos de exploración minera Ccelloccasa Fase I y Ccelloccasa Fase II	Propuestas de Resoluciones Directorales que autoriza el inicio de actividades mineras de los proyectos de exploración Ccelloccasa Fase I y Ccelloccasa Fase II	Ayacucho (Lucanas/ Chaviña)	Quechuas
Proyecto de exploración minera Pucaloma	Propuestas de Resolución Directoral que autoriza el inicio de actividades mineras del proyecto de exploración Pucaloma	Cusco (Quispicanchi/ Ocongate)	Quechuas

Bibliografía

- Arce, M. (2015).** La extracción de recursos naturales y la protesta social en el Perú. Lima: PUCP.
- Arellano Yaguas, J. (2014).** Minería sin fronteras. Conflicto y desarrollo en las regiones mineras del Perú. Lima: IEP, PUCP.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2017).** Lecciones de 4 décadas de conflicto en torno a proyectos de infraestructura en América Latina y el Caribe.
- Bebbington, A. (2013).** Industrias extractivas, conflicto social y dinámicas institucionales en la región andina. Lima: IEP, Cepes, Propuesta Ciudadana.
- Brokensha, D. W., Warren, D. M., & Werner, O. (1980).** Indigenous knowledge systems and development.
- Bury, J. (2007).** Neoliberalismo, minería y cambios rurales en Cajamarca. En A. Bebbington, Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de las transformaciones territoriales (pp. 49-80). Lima: IEP.
- Balza, Lenin, Diaz Lina M., Gomez-Parra, Manzano Osmel.** La licencia no escrita: licencia social para operar en el sector extractivo de América Latina. Nota Técnica N° IDB-TN-2373. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bustamante, Paola (2022).** Informe Final Consultoría para la elaboración de un documento de discusión sobre la generación de valor en el entorno de proyectos mineros en Perú y sus implicancias en la conflictividad. Consultora.
- Carpio Sánchez, R. (2018).** Diálogo y empatía: la función de la capacidad de empatía en el diálogo intercultural.
- Casas, C. (2017).** Conflictos mineros y acuerdos comunitarios: Identificación de mecanismos de retroalimentación. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Centro Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2014).** Institucionalidad para el Diálogo y la prevención de conflictos: El caso peruano.
- Chambers, R. (1998).** Beyond “Whose reality counts?” New methods we now need?. *Studies in Cultures, Organizations and Societies* 4 (2), 279-301.
- Champagne, Lea (2014).** “Prepararse para el diálogo territorial. Herramientas para la negociación social”. SUR Corporación de estudios sociales y educación. Chile.
- Consejo Internacional de Minería y Metales [ICNM] (s.f).** Kit de herramienta de desarrollo comunitario.
- Coplan, A. (2011).** Understanding empathy: Its features and affects en Coplan, A. y Goldie, P, *Empathy: Philosphical perspectives*. Oxford University Press: New York.
- Corporación Financiera Internacional [IFC] (2010).** Strategic Community Investment: A Good Practice Handbook for Companies Doing Business in Emerging Markets.

Damonte, G. (2013). Transformación de la representatividad política local en contextos. *Revista Iberoamericana*, 24 extractivos a gran escala en los Andes peruanos. (1), 65-104.

De la Flor, P. (2014). Mining and Economic Development in Peru. *Harvard Review of Latin America*, 13 (2), 24-27.

Fisher, Roger; Ury, William & Patton, Bruce (1981), "SI DE ACUERDO!: Como Negociar Sin Ceder". Houghton Mifflin Company. Estados Unidos.

Goldie, P (2000). The emotions: a philosophical exploration. Oxford University Press: New York.

Hernández, H. R., Toledo, J. N. M., Martínez, J. F., Robledo, M. A., & Pérez, J. G. (2013). Metodologías participativas aplicadas al análisis de la deforestación del bosque de niebla en San Luis Potosí, México. *Bois et forêts des tropiques*, (318), 4.

INEI (2017). XII Censo de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas, Perú.

Li, F. (2017). Desenterrando el conflicto. Empresas mineras, activistas y expertos en el Perú. Lima: IEP.

Manrique, H. y C A. Sanborn (2021) La minería en el Perú: balance y perspectivas de cinco décadas de investigación. Lima: Universidad del Pacífico.

Mascarenhas, James, Parmesh Shah, Saín Joseph, Ravi Jayakaran, John Devavaram, Vidya Ramachandran, Aloysius Fernandez, Robert Chambers and Jules Pretty eds.(1991). Proceedings of the February 1991 Bangalore PRA Workshop, RRA.

Mendoza, Iván & Pizarro, Rosa (septiembre 2013). "Willaqñiki. Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales". GMC Digital SAC, N° 10. Lima, Perú.

Mitchell, Paul. EY Global Mining & Metals. Los 10 principales riesgos y oportunidades de negocio para el sector de minería y metales en 2023. https://www.ey.com/es_gt/mining-metals/risks-opportunities, consultado 01 de abril 2023.

Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2018). Convenio (N.169) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

Organización de las Naciones Unidas (2019). Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2020). Informe del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas.

Organización Internacional del Trabajo (2021). Informe de la Organización Internacional del Trabajo sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas.

Pérez, S. Á., & Mamani, K. C. (2020). Estrategias colaborativas para el abordaje de conflictos: espacios de diálogo en México, Perú, Colombia y Guatemala.

Perla, C. (2017). Encuentro entre empresas mineras y poblaciones locales: usando las armas de James C. Scott. En P. Drinot (ed.), *Perú en Teoría* (pp. 107-136). Lima: IEP.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2018). Buenas prácticas de extracción: Una Guía para que Gobiernos y asociados puedan integrar el medio ambiente y los derechos humanos en la gobernanza del sector minero.

REED M., 2008. Stakeholder participation for environmental management. A literature review. *Biological Conservation*, 141: 2417-2431.

Romero, C. G. (2001). MODELOS DE MEDIACIÓN Y SU APLICACIÓN EN MEDIACIÓN INTERCULTURAL. *Migraciones*, 10, 59-110.

Salas, G (2017) Mining and the living materiality of mountains in Andean societies. *Journal of Material Culture*.

Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles [SENACE] (2018). Guía de participación ciudadana con enfoque intercultural para la certificación ambiental.

Zavaleta, M. (2018) '¿Amazonía sí, Andes no? La Consulta Previa durante el gobierno de Ollanta Humala', en Ronnie Farfán, Santiago Marini y Cecilia O'Neill (eds.), *Repensando las reglas de juego: caminos para evitar el colapso institucional y social*. Lima: Universidad del Pacífico.

Zavaleta, M. (2019). «¿16 céntimos a cambio de aguas ácidas?» Respuestas políticas a la expansión minera en Cajamarca. *Debates en Sociología*, (45), 59-84.

Título	Autor	Lugar	Año	Proyecto	
ÍNDICE	“En camino”, fragmento	Sonia Mamani, 40 años	Juliaca Puno	Enero 2011	Minka 30 años Minka/Ojos Propios
Pág 6	“Mujeres ronderas”	Guillermo Figueroa Tutor Ojos Propios	Cajamarca	Febrero 2019	“La mirada de las Mujeres Ronderas” Minera Yanacocha/Ojos Propios
Pág 7	“Primera Práctica”	Guillermo Figueroa Tutor Ojos Propios	Cajamarca	Febrero 2019	“La mirada de las Mujeres Ronderas” Minera Yanacocha/Ojos Propios
Pág 9	“Subiendo”	Ronald Pachas, 30 años	Huashcao Ancash	2012	“Un día en la vida de Ancash” Asociación Ancash- Minera Antamina/ Ojos Propios
Pág 10	“La feria”	Catalina Cutipa, 36 años	Juliaca Puno	2013	Minka 30 años Minka/Ojos Propios
Pág 16	“El Pago a la Tierra”	Richard Delgado Ojeda, 34 años	Awana Kancha Cusco	2023	“El Origen” Ojos Propios
Pág 17	“La leche”	Jhenifer Marcelo Huaripata, 25 años	La Encañada Cajamarca	Febrero 2019	“La mirada de las Mujeres Ronderas” Minera Yanacocha/Ojos Propios
Pág 20	“Familia”	Andres Longhi Traverso, 68 años	Comunidad Cam- pesina Amaru Cusco	2023	“El Origen” Ojos Propios
Pág 24	“Zenon y Egidio en la Tarde”	Richard Delgado Ojeda, 34 años	Awana Kancha Cusco	2023	“El Origen” Ojos Propios
Pág 28	“Toromocho”	Juan Carlos Guillermo Minaya, 12 años	Morococho, Junín	2012	“Morococho, memoria y sueños” Minera Chinalco - SCG/Ojos Propios
Pág 29	“Ronderas”	Jhenifer Marcelo Huaripata, 25 años	La Encañada Cajamarca	2019	“La mirada de las Mujeres Ronderas” Minera Yanacocha/Ojos Propios
Pág 31	“Premio”	Guillermo Figueroa Tutor Ojos Propios	Cajamarca	Febrero 2019	“La mirada de las Mujeres Ronderas” Minera Yanacocha/Ojos Propios
Pág 35	“Sombrero”	Juana Sanchez Quiroz, 25 años	Cajamarca	2019	“La mirada de las Mujeres Ronderas” Minera Yanacocha/Ojos Propios
Pág 42	“Faena”	Norma Chavez Ayala, 52 años	El Mito- Sorochocho Cajamarca	2019	“La mirada de las Mujeres Ronderas” Minera Yanacocha/Ojos Propios
Pág 46	“Pensamiento”	Patricia Calderón Mantilla	El Calvario Cajamarca	2019	“La mirada de las Mujeres Ronderas” Minera Yanacocha/Ojos Propios
Pág 47	“Recogiendo Agua”	Norma Chavez Ayala, 52 años	El Mito- Sorochocho Cajamarca	2019	“La mirada de las Mujeres Ronderas” Minera Yanacocha/Ojos Propios
Pág 49	“Descanso”	Max Altamirano Molero, 52 años	Ayacucho	2013	“Los Rostros del Perú” Reniec/Ojos Propios

	Título	Autor	Lugar	Año	Proyecto
Pág 52	"Tareas en casa"	Ronald Pachas, 30 años	Huashcao Ancash 2012	2012	Fotografiando la Reserva de Biosfera Huascarán Asociación Ancash- Minera Antamina/Ojos Propios
Pág 56	"Casa vendida"	Walter Valladolid, 14 años	Morococha Junín	2012	"Morococha, memoria y sueños" Minera Chinalco - SCG/Ojos Propios
Pág 57	"Foto Participativa"	Chio Lecaros	Juliaca Puno	2013	Minka 30 años Minka/Ojos Propios
Pág 59	"La feria 1"	Catalina Cutipa, 36 años	Juliaca Puno	2013	Minka 30 años Minka/Ojos Propios
Pág 62	"Las Frutas"	Karina Lucero Villar, 11 años	Agua Blanca, Monzón Huánuco	2017	"Monzón con Ojos Propios"
Pág 63	"Irrigación"	Catalina Cutipa, 36 años	Juliaca Puno	2013	Minka 30 años Minka/Ojos Propios
Pág 65	"Transporte"	Norma Chavez Ayala, 52 años	El Mito- Sorochuco Cajamarca	2019	"Mujeres Ronderas" Minera Yanacocha/Ojos Propios
Pág 66	"Tiñendo con Yerbas "	Carmen Sicos Tacurí, 43 años	Amaru Cusco	2023	"El Origen" Ojos Propios