

Conflictos mineros, interculturalidad y políticas públicas: el caso de Las Bambas, provincias de Cotabamba y Grau, departamento de Apurímac¹

Clotilde Gouley – Centro Bartolomé de Las Casas, Cusco y Juana Kuramoto – Grade

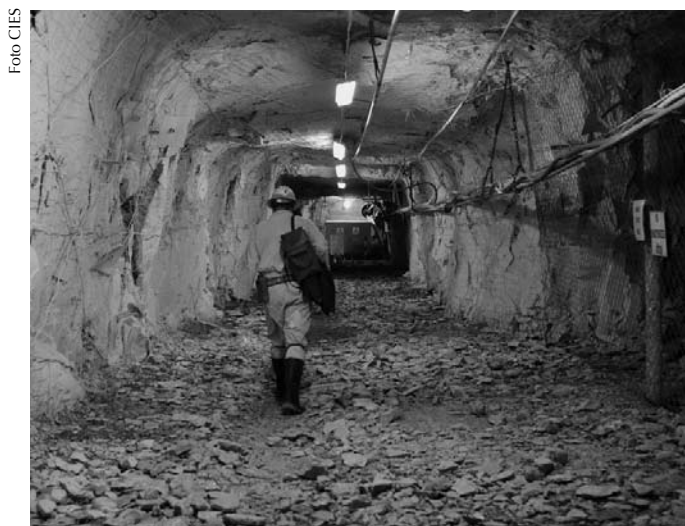


Foto CIES

A lo largo de la investigación, se alude al desencuentro entre los valores y las normas de cada actor involucrado en el conflicto.

Introducción

Son pocos los estudios referidos a los conflictos mineros que tienen en cuenta en su análisis el factor cultural. Aunque la problemática intercultural está presente en los debates públicos sobre educación, poco se difunde en campos como el de los conflictos mineros. En estos, se observa una oposición entre los intereses –a corto plazo– del sector de la minería y los intereses –a largo plazo– de la población local del país. A ello se suma la poca o inadecuada información destinada a la población, lo que dificulta las negociaciones entre las empresas mineras y las comunidades locales. La falta de institucionalidad del Estado impide, a su vez, que se llegue a acuerdos legítimos y que se proteja los derechos de los ciudadanos, respetando sus propias identidades culturales.

A lo largo de la investigación, se alude al desencuentro entre los valores y las normas de cada actor involucrado en el conflicto de Las Bambas, situación

que no deja de ser un reto para un posible diálogo y para la construcción de un interés general en la formulación de políticas públicas.

Por ello, el propósito general de la investigación es contribuir a la reflexión sobre la interculturalidad y su relación con los conflictos mineros. El estudio del proyecto Las Bambas (ubicado en los distritos de Coyllurqi, Challhuahuacho y Tambobamba, en las provincias andinas de Grau y Cotabamba, en Apurímac, fue elegido porque refleja retos de la interculturalidad como proyecto político. Ello implica respetar las identidades culturales para que sean visibilizadas concretamente. La idea es contribuir a la elaboración de un marco teórico sobre la integración de los procesos interculturales de manejo y de prevención de conflictos mineros en las políticas públicas.

La investigación tendrá como objetivos adicionales el análisis de los procesos dinámicos de los conflictos mineros en el caso de Las Bambas, propiamente, entre las empresas, las instituciones del Estado, las comunidades campesinas, las organizaciones de base y la sociedad civil en general. La meta es explicar los mecanismos estructurales que contribuyen a la presencia de conflictos mineros. Es importante, además, identificar los elementos culturales de los diferentes actores, determinantes para el desarrollo de los conflictos.

Cabe destacar que Las Bambas es clasificado como proyecto de clase mundial, en tanto comprende 40,5 toneladas de reservas con leyes de más de 2% de cobre y un potencial mayor a 500 millones de toneladas.² Además, en el acuerdo firmado entre el Estado y la empresa se indica que el 50% de los 91 millones de dólares, cancelado a la firma del mismo, se destina a proyectos sociales de desarrollo en la región.

«Los conflictos se han desarrollado en un marco de violencia estructural caracterizado por factores como la pobreza y la desigualdad en el acceso a la información y a los recursos de poder e influencia»

1/ Este artículo es el resumen de la investigación “Conflictos mineros, interculturalidad y políticas públicas”, realizada en el marco del Concurso de Investigación CIES ACIDI-IDRC 2004.

2/ Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural-PETT, (1998). Directorio de comunidades campesinas, Lima: Ministerio de Agricultura.

«El análisis de las diferencias entre las racionalidades y/o el comportamiento de los actores (Estado, empresa minera y comunidades) es importante. Ello constituye un reto no solo para el diálogo, sino también para la construcción de un interés general»

Antecedentes

A partir de la década de los años noventa, en el Perú y en los países andinos se produce la intensificación de la exploración minera y la consiguiente apertura del sector a las inversiones, las que han generado conflictos socioambientales en medio de la incapacidad del Estado para proteger los derechos de sus ciudadanos y para construir políticas adecuadas.

Asimismo, los conflictos se han desarrollado en un marco de violencia estructural caracterizado por factores como la pobreza y la desigualdad en el acceso a la información y a los recursos de poder e influencia. El factor estructural del conflicto es también visible en las relaciones de poder, dadas las asimetrías entre las relaciones del Estado con la población, al igual que la relación entre las empresas y las comunidades locales. Si se tiene en cuenta la asimetría de poder que caracteriza a los conflictos mineros, parece legítimo saber si las técnicas clásicas de resolución de conflictos, orientadas hacia la negociación, resultan útiles, en tanto no todo motivo de conflicto es negociable para la comunidad. Es por ello que a través de una perspectiva intercultural la negociación no se agota en términos de costos y de beneficios.

También es importante el análisis de las diferencias entre las racionalidades y/o el comportamiento de los actores (Estado, empresa minera y comunidades). Ello constituye un reto no solo para el diálogo, sino también para la construcción de un interés general que sirva de base para la formulación de políticas públicas.

En este sentido, como parte del estudio, nacen las siguientes interrogantes: ¿qué papel tienen las identidades culturales en el desempeño de los conflictos mineros? ¿El Estado puede constituir un espacio institucional para el manejo de conflictos y en qué medida? ¿Cómo el Estado puede favorecer el ejercicio de la ciudadanía e incorporar el respeto por las identidades culturales en el manejo de conflictos por recursos mineros?

Cabe destacar que el proyecto involucra 49 comunidades, ubicadas en los distritos directamente afectados por el proyecto Las Bambas. Se trata de comunidades que tienen una economía de subsistencia basada en la agricultura. Sin obviar que la región Apurímac está clasificada como una zona de extrema pobreza, con Indicadores de Desarrollo Humano (IDH) que se encuentran entre los más bajos del país. Además, Apurímac ha sido afectada por la lucha contra el terrorismo: allí se registraron muchas violaciones de los derechos humanos, expresadas en desapariciones, torturas, hechos reiteradamente denunciados por decenas de familiares de los detenidos y desaparecidos. (Contreras 1991). Esta violencia produjo el cierre casi absoluto de los espacios democráticos, además del alto costo social expresado en pérdidas humanas.

El proyecto minero: Las Bambas contextualizado

El Perú presenta un potencial de exploración minera prometedor si se tiene en cuenta que de ser el quinto mayor productor de cobre a nivel mundial, pasará a un cuarto puesto con la explotación del proyecto minero³ Las Bambas. Además, el sector minero ha registrado en los últimos años un crecimiento superior al ritmo de la economía peruana, con lo que se ha atraído cada vez más a las inversiones extranjeras.

Sin embargo, la realidad social y económica del proyecto Las Bambas comprende una población mayormente rural y en situación de extrema pobreza, la



Foto CIES

¿Qué papel tienen las identidades culturales en el desempeño de los conflictos mineros?

3/ Centromín, Perú, "Proyecto Las Bambas. Depósito de cobre y hierro", Consulta del 17 de febrero de 2005. Ver: <<http://www.centromin.com.pe/homepage.asp>>.



Los dirigentes han hecho público su descontento por la poca participación de la población local en el proceso de decisión.

misma que no cuenta con planes de desarrollo y que no participa en la elaboración de los presupuestos de sus distritos. Al respecto, la investigación comprobó que la población local tiene conocimientos muy limitados sobre el proyecto minero, pero en caso de "haber escuchado comentarios de otros compañeros" la población manifiesta temor ante una posible contaminación y reubicación de sus tierras.

En términos generales, la mayoría de conflictos mineros en el país refleja una serie de factores similares: expectativas no satisfechas, falta de reconocimiento, ausencia del Estado para proteger los derechos de los ciudadanos, un alto grado de desconfianza entre los actores, entre otros aspectos.

Por ello, no es suficiente que los proyectos sean técnicamente factibles y económicamente viables. Requieren ser también socialmente viables.

Actores y conflictos en Las Bambas

Entre los principales actores, además de las comunidades campesinas, están las organizaciones sociales de defensa de los derechos de la población como la Federación Provincial Campesina de Cotabambas, que juega un rol protagónico en los conflictos. Los dirigentes de esta organización han hecho público su descontento por la poca participación de la población

«Cabe destacar que el proyecto involucra 49 comunidades, ubicadas en los distritos directamente afectados por el proyecto Las Bambas»

local en el proceso de decisión, como por la ausencia de suficiente información. También está el Frente de Defensa de los Intereses de Apurímac - Sede Cusco (FDIA), que maneja demandas similares a la Federación Campesina de Cotabambas, y la Coordinadora Regional de Comunidades Afectadas por la Minería - Apurímac (CORECAMI), que propone defender los derechos colectivos ambientales, sociales y culturales de las comunidades locales frente a la minería.

Los espacios de diálogo están presentes a través de la Mesa de Concertación Departamental para la Lucha contra la Pobreza (MCDLCP), así como de la Mesa de Minería y Desarrollo Regional de Apurímac (MMDRA), que busca promover una minería económica, social, ambiental y culturalmente responsable.

En el caso específico de los Gobiernos Locales y del Gobierno Regional, su posición ha sido favorable al proyecto minero en tanto es considerado como una oportunidad de desarrollo y como un medio de lucha contra la pobreza de la zona. Sin embargo, los congresistas representantes de la región Apurímac han mantenido una visión crítica del proyecto.

Otros actores nacionales están representados por la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía y por la Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería (CONACAMI). Esta última institución hace especial énfasis en la generación de propuestas en coordinación con los diferentes agentes locales, nacionales e internacionales.

En el ámbito internacional, se encuentra Xstrata, empresa suiza ganadora de la licitación por el proyecto Las Bambas. Esta empresa cuenta con un departamento de Relaciones Comunitarias en Las Bambas que facilita sus contactos con la población local. Asimismo, desarrolla una estrategia de diálogo directo con las comunidades locales y participa a menudo en las asambleas de las comunidades del área de influencia directa del proyecto. Además, mantiene una comunicación fluida con los municipios locales.

El (des)encuentro cultural en los conflictos mineros: el caso de Las Bambas

Los límites de la teoría socioeconómica de conflictos

Los estudios sobre conflictos mineros, por lo general, colocan énfasis en los intereses socioeconómicos de las empresas mineras, el Estado y la población del

entorno, lo que refleja un paradigma orientado a un modelo económico neoclásico basado en una elección racional de los actores. Este modelo asume que los actores actúan intencionalmente y en función de un conjunto de preferencias estables. La teoría de conflicto recoge estas afirmaciones, en las que la satisfacción de los intereses económicos o de las necesidades inmediatas prevalece y relega los aspectos culturales de los conflictos a un segundo plano. La teoría presenta un triángulo de intereses donde se observa que el Estado busca maximizar la explotación minera, las empresas mineras aspiran a maximizar la rentabilidad de sus proyectos de explotación, mientras que las comunidades campesinas buscan su bienestar socioeconómico a través del proyecto minero.

Otro tema de índole socioeconómica es el problema de las tierras o de los suelos como posible motivo de conflicto entre las mineras y las comunidades. Para la teoría de los conflictos de intereses, los problemas laborales y de tierras son el reflejo de la incompatibilidad de los intereses socioeconómicos de la población afectada por la minería y los de la empresa. Sin embargo, no se tiene en cuenta que los actores no siempre tienen el mismo margen de libertad para tomar decisiones, basadas en un análisis racional debido a que el acceso equitativo a la información no existe. Las comunidades no cuentan con información suficiente sobre el desarrollo de los proyectos mineros.

De este modo, la teoría de la resolución de conflictos reconoce cada vez más que los conflictos no solo ocurren por la incompatibilidad de intereses socioeconómicos, sino también por las divergencias de identidades, objetivos, comprensiones del conflicto y concepciones de justicia (la dimensión cultural de los conflictos). Sin embargo, demostrar que los conflictos mineros no solo están determinados

«No es suficiente que los proyectos sean técnicamente factibles y económicamente viables; requieren ser también socialmente viables»

por la incompatibilidad de intereses económicos no es suficiente para afirmar que son conflictos culturales o interculturales. ¿En qué medida los conflictos mineros son conflictos interculturales? ¿Se enfrentan realmente dos o más culturas?

Empresas mineras, Estado y comunidades: ¿un desencuentro cultural?

En el caso peruano, el debate sobre multiculturalismo aparece cada vez más en los espacios públicos y en el diseño de políticas públicas, generalmente en materia de educación bilingüe y de pluralismo jurídico. Ello no ocurre en materias como los conflictos mineros, que en el caso peruano están enfocados a las distintas visiones en torno al tema del trabajo. Para las comunidades se trata de una continuidad social, mientras que para la concepción occidental se trata del trabajo asalariado como un fin en sí mismo.

Debemos considerar que la cultura se entiende como el conjunto de tradiciones, creencias, costumbres y maneras de vivir de las sociedades, pero también constituye “el conocimiento adquirido que las personas utilizan para interpretar su experiencia y generar comportamientos” (González 2002). La identidad cultural se conforma por las características, “el conjunto de rasgos” y el “tono peculiar” de cada cultura que representan una “unidad diferente”.

En ese sentido, aunque las comunidades comparten una cultura –la andina–, demostrar la presencia de una cultura en las empresas es todavía más complejo, en tanto los individuos que dirigen y trabajan en la empresa no representan un grupo homogéneo. Los empleados son de diversas nacionalidades. Es así que se plantean las siguientes preguntas:

- ¿En qué medida se puede hablar de una cultura de una empresa o de una institución constituida por individuos tan diversos?
- ¿Una empresa tiene una cultura?

El estudio considera que la empresa representa ciertos rasgos y valores de la cultura occidental. En este



Para la teoría de los conflictos de intereses, los problemas laborales y de tierras son el reflejo de la incompatibilidad de los intereses socioeconómicos de la población.

«No se tiene en cuenta que los actores no siempre tienen el mismo margen de libertad para tomar decisiones, basadas en un análisis racional, debido a que el acceso equitativo a la información no existe»

sentido, las racionalidades, valores y normas de la empresa pueden generar conflictos o problemas culturales con las comunidades. Si estas diferencias no están reconocidas, no solo los conflictos se pueden volver violentos, sino también la presencia de la mina puede desorganizar los vínculos sociales que unen a los campesinos en su comunidad.

Por su parte, los campesinos “dan vida” a la empresa y hablan de ella como un actor personificado con una cultura diferente a la suya.

Por ello, a nivel conceptual, se alude a las relaciones interculturales entre la empresa minera y las comunidades. Lo “intercultural” supone el encuentro o el desencuentro cultural de dos grupos. Ello también supone un proyecto político orientado al diálogo entre culturas.

Es así que en los proyectos mineros del país se cruzan dos universos socioculturales, el andino y el moderno occidental, con sus distintas maneras de entender nociones como el trabajo, el medio ambiente y el tiempo. En el primer caso, los conflictos se expresan como un desfase entre las expectativas de empleo de los campesinos frente a la demanda real –cantidad y calidad– de las empresas mineras. El valor del trabajo y la relación al dinero también es motivo de conflicto, en tanto existen principios esenciales

en la vida de los campesinos, como el de reciprocidad, por ejemplo: las faenas que se realizan son servicios obligatorios que prestan los comuneros a su comunidad. Ello representa una tensión con los intereses económicos de las empresas. A su vez, si el dinero se inserta en la vida de los campesinos, no constituye un fin en sí mismo, sino que es un medio que permite al campesino educar a sus hijos, mejorar las viviendas, invertir en la agricultura, entre otras finalidades.

En este desencuentro cultural, muchos campesinos se sienten excluidos de los beneficios que conlleva la explotación de la mina. Este problema tiene una doble mirada: por un lado, se percibe la exclusión en las ofertas de empleo de la empresa y, por otro, existe un riesgo de exclusión en las redes de parentesco y de solidaridad que unen a los campesinos en su comunidad.

En las negociaciones sobre el trabajo en la mina, los comuneros perciben que se desvinculan de su comunidad al no cumplir con sus obligaciones como tales. El trabajo de los comuneros en la mina no solo implica un proceso de negociación intercultural entre la minera y las comunidades, sino también una negociación “intracultural” entre los comuneros y la comunidad.

Por otro lado, los comuneros tienen “sobreexpectativas” previas a la llegada de la empresa a la zona. Las personas evalúan lo que tienen en común con un grupo de referencia y si obtienen menos de lo que esperan se sienten frustrados, situación percibida en Las Bambas pues los campesinos expresan su descontento al no contar con el trabajo esperado.

Asimismo, el sentimiento de injusticia y de exclusión no solo tiene por referentes intereses económicos y sociales como el trabajo, sino también abarca otros mucho más amplios, en términos de acceso a la ciudadanía. Aunque el Documento Nacional de Identidad (DNI) permite acceder a la ciudadanía y, con ello, poder postular a un trabajo, ocurre que sin DNI, no se puede firmar contratos. Esto para los comuneros no deja de ser un criterio de discriminación porque no cuentan con documentos de identidad. Es así que los comuneros no ven la posesión del DNI como garante de un sistema de selección justo.

Sin embargo, el pedido del DNI para la contratación de los trabajadores de la empresa es inevitable por un aspecto de legalidad al que se sujeta la empresa en el país donde opera. Para la empresa la legalidad representa una forma de justicia, mientras que para los comuneros no es así. Estos ven el trabajo en la



En los proyectos mineros del país se cruzan dos universos socioculturales, el andino y el moderno occidental.



El control y el uso de los recursos naturales es un elemento central en los conflictos.

mina como un derecho que le “debe” la empresa, fuera de toda condición vinculada al DNI. Es así que se produce un desencuentro cultural, en relación a los derechos de los ciudadanos y de los comuneros, aspecto de especial importancia para la negociación en los temas laborales.

De este modo, es importante evaluar las relaciones laborales con la empresa en todos los niveles, incluido un nivel interno comunitario. Ello no implica rechazar los cambios que se produzcan como efecto de la actividad minera, sino evaluar si dichos cambios conllevan una situación de vida favorable o no para las comunidades campesinas.

Percepciones de los espacios y de los recursos naturales: ¿dos lógicas irreconciliables?

El control y el uso de los recursos naturales es un elemento central en los conflictos que oponen a las empresas mineras, a la población local y al Estado. Tal como sucede con la relación acerca del trabajo, la relación acerca del medio ambiente no solo manifiesta discrepancias socioeconómicas, sino también traduce valores culturales profundos distintos.

La cultura occidental moderna y la cultura andina son radicalmente opuestas en sus percepciones y en sus relaciones con la naturaleza. En el universo occidental moderno, la naturaleza es percibida como un objeto externo, mensurable y explotable donde las materias primas, como los recursos mineros, tienen un valor de uso y un valor mercantil. Para la cultura andina, en cambio, aspectos como el derecho al usufructo de los recursos naturales son ajenos a su cosmovisión. Los andinos conciben la naturaleza

como “una totalidad interrelacionada, integrada por elementos estrechamente vinculados” entre el suelo, el agua, etc., y a la que el hombre mismo pertenece (Rivera 1994).

Adicionalmente, la contaminación del agua y de los suelos aparece en el centro de las preocupaciones de la población local. Por su parte, la empresa minera y los organismos públicos del Estado, aunque no niegan los posibles riesgos de contaminación, esgrimen argumentos científicos y legales para asegurar que la minería moderna tiene la capacidad de anticipar y de controlar los posibles efectos negativos de la actividad minera.

De este modo, se presenta la confrontación entre la percepción científica -racional y objetiva- en los estudios sobre impacto ambiental, frente a la supuesta irracionalidad en las percepciones de los actores no expertos, como las comunidades, que expresan su temor ante una posible contaminación de sus tierras y aguas. Existe discrepancia entre la “interpretación social” y la “interpretación científica” sobre la contaminación en el Perú. A ello se suma que las comunidades no cuentan con herramientas científicas para conocer realmente los posibles impactos de la minería.

Sin embargo, si el concepto científico de contaminación queda vago, sus efectos están presentes en los esquemas de razonamiento de los campesinos que han escuchado los comentarios de otros comuneros, de otras zonas ya afectadas por la minería o que han recibido vistas de ONG como la CORECAMI y la CONACAMI, por ejemplo.

Los campesinos confirman en las entrevistas que desconfían de los argumentos esgrimidos por las empresas mineras, que mediante demostraciones de

Existe discrepancia entre la “interpretación social” y la “interpretación científica” sobre la contaminación en el Perú.



índole científica y legal aseguran que la minería no afectará al entorno natural o que compensarán los impactos con medidas correctivas. Ante lo desconocido, los campesinos, al no saber concretamente lo que puede traer la contaminación, prefieren que se realicen las actividades mineras en “otros sitios”, lo que significa que no todos los problemas son negociables.

Se produce la dicotomía intercultural entre “lo negociable” y “lo no negociable” o entre las diferentes percepciones sobre los recursos naturales, lo que se ha expresado en varios proyectos mineros en el Perú. Ello ocurre en el caso del agua. En la cosmovisión andina, el agua y sus fuentes son más que un recurso hídrico. Se trata de una fuerza viva y vital. Sin embargo, en los sistemas de compensación por la afectación al derecho de agua, las empresas mineras no toman en consideración los valores culturales asociados al uso de los recursos naturales como el agua.

La situación descrita en los recursos naturales, también está presente en el caso de la propiedad y de la evaluación del valor de la tierra. Para la cultura andina, el territorio es un conjunto de recursos interrelacionados, mientras que el sistema legal hace una distinción entre el derecho al suelo y al subsuelo. Por lo tanto, separar el subsuelo del suelo no tiene mayor significación en la cosmovisión andina.

Asimismo, de implementarse mecanismos de compensación monetarios o de reubicación tierra por tierra en terrenos similares, los cambios afectan las estructuras socioeconómicas y culturales de las comunidades. En Las Bambas, al igual que para la contaminación, los campesinos expresan en forma unánime su preocupación ante una posible reubicación o un proceso de compra de sus tierras.

Foto CIES



Las comunidades están en una posición desfavorable para negociar un precio justo de sus terrenos.

«Ignorar la ruptura entre la esfera estatal y los agentes privados conduce a una interpretación muy restringida de los conflictos mineros, vistos como un enfrentamiento dual entre empresas mineras y comunidades locales»

Adicionalmente, los procesos inadecuados de negociación de tierras a menudo asociados a una subvaloración de los terrenos son un denominador común en los conflictos mineros en el Perú. Las comunidades están en una posición desfavorable para negociar un precio justo de sus terrenos, además de que no cuentan con información suficiente para negociar en términos equitativos. La valorización de las tierras es uno de los puntos más candentes de disensión cultural.

El triángulo intercultural convertido en políticas públicas

Un triángulo intercultural fragmentado

En los conflictos interculturales, la difusión de la información y la comunicación cumplen una función clave. Sin embargo, la falta de información ha generado el diseño de políticas y de programas inadecuados, lo que constituye un vector de conflictos. La falta de información impide posibles negociaciones equilibradas entre las empresas mineras y las comunidades locales, además de generar un clima de desconfianza.

El acceso a la información involucra las normas sobre minería, las que difícilmente son entendibles por la población. A ello se suma el sentimiento de desconfianza hacia los mecanismos de participación ciudadana y de consulta. El desigual acceso a la información es uno de los retos que deben enfrentar las políticas públicas para construir un proyecto político intercultural en el sentido de que favorece el acceso a la ciudadanía de todos. No solo se trata de implementar un marco legal de participación, sino también de crear las condiciones favorables para el ejercicio de la ciudadanía.

Otro aspecto de análisis está referido a la fragmentación de los espacios de interacción, en tanto los flujos de comunicación entre el Estado, los Gobiernos Locales y la población local son limitados. Así lo percibe



El trabajo de campo demostró que la salud o la educación son más un derecho establecido por la norma que una realidad.

la población que se siente marginada y abandonada por el Estado y por las autoridades locales.

Por ello, la llegada de la empresa representa una "solución", una respuesta a los problemas cotidianos de las comunidades altoandinas de Las Bambas. Así, la empresa minera, visible y cercana, reemplaza a un Estado ausente o casi ausente para la población.

Sin embargo, muchos factores de conflicto se relacionan con la intervención directa del Estado. Es así que el tema de la contaminación no solo concierne a la empresa minera, sino también tiene que enmarcarse en un diseño y aplicación de un marco legal, además de una fiscalización adecuada. La multitud de conflictos mineros demuestra que el Estado no asume un supuesto rol de mediador y de regulador. Por ejemplo, compete al Estado establecer las condiciones necesarias para que todos los nacionales tengan sus documentos y puedan acceder, así, a sus derechos como ciudadanos.

Del desencuentro cultural a un proyecto intercultural político

Los conflictos mineros en el Perú se enmarcan en medio de las carencias y fallas del sistema democrático intercultural peruano, tales como la desigualdad en el acceso a la información y la poca participación de las comunidades en la toma de decisiones, aspectos negativos que han influido en la problemática de una ciudadanía limitada.

La ciudadanía implica que esta se basa en derechos que incluyen los de naturaleza social, económica y cultural. El trabajo de campo demostró que en las comunidades de la zona de Las Bambas el derecho a

la salud o a la educación es más un derecho establecido por la norma que una realidad. Las demandas expresadas en los conflictos mineros reflejan en gran medida estos derechos. Como se mencionó antes, ante la ausencia del Estado y su incapacidad para asegurar la igualdad de los ciudadanos en el acceso a los recursos sociales y económicos, la población dirige sus demandas directamente a las empresas mineras. Cuando las empresas mineras no responden a estas demandas, se genera una cadena de expectativas o frustraciones que se traduce en conflictos abiertos.

Por ello, ignorar la ruptura entre la esfera estatal y los agentes privados conduce a una interpretación muy restringida de los conflictos mineros, vistos como un enfrentamiento dual entre empresas mineras y comunidades locales. En este contexto, se llevan negociaciones ad hoc y exclusivas entre estos dos actores, sin buscar soluciones que reconozcan la naturaleza profunda del conflicto. No se trata de omitir el conflicto directo entre las empresas mineras y las comunidades, sino reubicarlo en su contexto.

El conflicto se da en el triángulo intercultural: el Estado, siendo un actor del conflicto, es visto como un ente que concentra todas las decisiones sin consultar a la población. El conflicto sobre la atribución de los recursos generados por la minería y sobre el diseño de los proyectos sociales es también una lucha por el reconocimiento de la ciudadanía de los individuos.

Por ello, el fortalecimiento de la ciudadanía pasa por mecanismos institucionalizados que involucren la inclusión de las identidades culturales en las políticas públicas y en los espacios democráticos. Se debe tomar en cuenta que la interculturalidad es una alternativa a los sistemas de exclusión y un medio indispensable para canalizar el reconocimiento de una cultura propia y de los derechos de las poblaciones.



El Estado es visto como un ente que concentra todas las decisiones sin consultar a la población.

De este modo, se requiere en el Perú un nuevo marco de análisis de los conflictos mineros con el fin de plantear una lógica de resolución o de prevención de conflictos, que incluya una reformulación de la ciudadanía en función de las identidades culturales. El fortalecimiento de la ciudadanía no solo refuerza a la sociedad y a cada uno de sus actores, sino también implica una redefinición de los roles y funciones del Estado (Verdesoto, en Burbano de Lara, 2003).

Conclusión

Al tomar en cuenta el factor cultural, se abren nuevas rutas para la prevención y para el manejo de los

Foto CIES



Aunque existen mecanismos de participación ciudadana establecidos por ley, en la práctica se limitan a una consulta.

conflictos. Ello involucra atender problemas tales como las deficiencias de ciudadanía, sin obviar las diferencias culturales. El Estado tendría que garantizar el derecho de sus ciudadanos, no solo con un marco legal que establezca principios generales, sino también con un marco institucional que favorezca el ejercicio de la ciudadanía.

Aunque existen mecanismos de participación ciudadana establecidos por ley, en la práctica se limitan a una consulta, sin que los resultados obtenidos se integren en la toma de decisión final. En este sentido, se presenta una dicotomía entre las expectativas, referidas a la participación ciudadana por parte de la población, que espera su inclusión en las decisiones en torno a la actividad extractiva, y la postura del gobierno, que entiende al mecanismo de consulta de forma más restringida. Al respecto, el Banco Mundial ha trabajado el principio de consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas para prevenir los conflictos generados por las actividades extractivas de recursos naturales. Este principio promueve la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en las decisiones que afectan sus territorios. Es así que la posibilidad de que se consagre dicho principio a través de un marco legal podría generar una reorientación de las políticas públicas y de las funciones del Estado.