

# EL PODER DEL DIALOGO

## Resumen Ejecutivo

Construyendo Consenso:  
Historia y Lecciones Aprendidas de la Mesa  
de Diálogo y Consenso CAO-Cajamarca, Perú



CAO

OFICINA DEL ASESOR EN CUMPLIMIENTO/OMBUDSMAN

## **Acerca de la CAO**

La CAO (Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman) es un puesto independiente que reporta directamente al Presidente del Grupo Banco Mundial. La CAO evalúa las reclamaciones de las comunidades afectadas por proyectos emprendidos por los dos sectores de financiamiento privado del Grupo Banco Mundial: la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Organismo Multilateral de Garantías de Inversiones (MIGA). La CAO trabaja para responder rápida y eficazmente dichas reclamaciones a través de arreglos de mediación presididos por nuestra Ombudsman, o por medio de auditorías sobre el cumplimiento que aseguren la adhesión a políticas pertinentes. La CAO también ofrece asesoramiento y guía a la CFI, a MIGA y al Presidente del Grupo Banco Mundial, sobre la manera de mejorar los resultados sociales y ambientales de los proyectos de la CFI y de MIGA.

**La misión de la CAO es servir como un mecanismo de recurso independiente, justo, confiable y efectivo y mejorar la responsabilidad social y ambiental de la CFI y MIGA.**

Para mayor información sobre CAO, por favor visite [www.cao-ombudsman.org](http://www.cao-ombudsman.org)

## **Acerca de la Mesa de Diálogo y Consenso CAO-Cajamarca**

En español la palabra mesa puede significar un diálogo de mesa redonda: un sistema de partes interesadas para abordar temas de preocupación común y colaborar para encontrar soluciones.

La Mesa de Diálogo y Consenso CAO-Cajamarca fue convocada para abordar y resolver conflictos entre Yanacocha, la mina más grande de oro del Perú, y las comunidades aledañas afectadas por sus operaciones. La Mesa procuró llegar a soluciones basadas en el consenso bajo un marco de trabajo de buena fe, cooperación y tolerancia:

**“Diálogo es: Todos somos diferentes, todos tenemos una parte de la respuesta y juntos tenemos la solución.”**

*—Consigna de la Mesa de Diálogo y Consenso CAO-Cajamarca.*

Para mayor información sobre la Mesa, se ruega visitar [http://www.cao-ombudsman.org/html-english/complaint\\_yanacocha.htm](http://www.cao-ombudsman.org/html-english/complaint_yanacocha.htm)

# EL PODER DEL DIALOGO

## Resumen Ejecutivo

Construyendo Consenso:  
Historia y Lecciones Aprendidas de la Mesa  
de Diálogo y Consenso CAO-Cajamarca, Perú

Monografía 1.

Formación y Primeros Pasos de la Mesa (2000–2003)

Monografía 2.

Estudio Independiente del Agua (2002–2004)

Monografía 3.

Monitoreo Independiente del Agua y la Transición  
de la Mesa (2004–2006)

La CAO agradece David Atkins y Susan Wildau por ser los autores de este resumen ejecutivo.

© 2007 Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman (CAO)  
2121 Pennsylvania Avenue NW  
Washington, DC 20433 USA  
Teléfono: 202-458-1973  
Internet: [www.cao-ombudsman.org](http://www.cao-ombudsman.org)  
E-mail: [cao-compliance@ifc.org](mailto:cao-compliance@ifc.org)

Todos los derechos reservados.

Asesor en Cumplimiento/Ombudsman (CAO)  
2121 Pennsylvania Avenue NW  
Washington, DC 20433 USA

Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones aquí expresados pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan las opiniones de los Directores Ejecutivos del Banco Internacional para Reconstrucción y Desarrollo/La Corporación Financiera Internacional/El Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones o los gobiernos que representan.

La CAO no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este trabajo. Las fronteras, colores, denominaciones y otra información exhibida en cualquier mapa en este trabajo no implican ningún juicio por parte de la CAO sobre el status legal de cualquier territorio ni el apoyo o aceptación de tales fronteras.

#### **Derechos y Permisos**

El material de esta publicación está registrado. Copiar y/o transmitir partes o la totalidad de este trabajo sin autorización, puede ser una violación de la ley vigente. La Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman (CAO) alienta la difusión de su trabajo y normalmente otorgará prontamente permiso para reproducir partes del trabajo.

Para obtener la autorización de fotocopiar o imprimir cualquier parte de este trabajo, se ruega enviar una solicitud con información completa a la Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman (CAO), 2121 Pennsylvania Avenue NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-7400; e-mail: [cao-compliance@ifc.org](mailto:cao-compliance@ifc.org).

Toda otra pregunta sobre derechos y licencias debe dirigirse también a la Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman (CAO).  
2121 Pennsylvania Avenue NW, Washington, DC 20433, USA;  
fax: 202-522-7400; e-mail: [cao-compliance@ifc.org](mailto:cao-compliance@ifc.org).

## PROLOGO

Esta serie de tres monografías presenta más de cuatro años y medio de trabajo de la Mesa de Diálogo y Consenso CAO-Cajamarca. Los esfuerzos de la Mesa para fomentar el diálogo productivo entre la comunidad de Cajamarca y los representantes de la mina de oro Yanacocha han significado muchas cosas a sus diversos participantes y observadores. Como foro para debatir inquietudes ambientales y sociales, conducir monitoreos participativos del agua y capacitar a los participantes en mediación, la Mesa simultáneamente ha inspirado, decepcionado y desconcertado. Efectivamente, las distintas experiencias en y alrededor de la Mesa han creado una historia rica y compleja que esperamos puedan capturar estas páginas.

No es fácil ni suficiente decir cuáles fueron las partes del proceso que tuvieron éxito o las que fracasaron. En una comunidad tan multifacética como la de Cajamarca, es difícil obtener soluciones. Aun así, el proceso continuó mientras algunos críticos esperaban y actuaban para desestabilizarlo. A pesar de lo múltiples desafíos y complejidades, la CAO tuvo éxito al juntar a las partes, facilitar el diálogo e introducir herramientas para abordar y resolver de forma productiva, las inquietudes de la comunidad.

Aunque estas monografías no son un catálogo completo de las voces de todas las partes interesadas, transmiten una amplia gama de perspectivas críticas. Muchas de las citas, recogidas a través de entrevistas francas y confidenciales, hablan por sí mismas. Tengo la esperanza de que las críticas y reflexiones ofrecidas ayuden a llevar adelante el diálogo necesario que la Mesa ha alentado.

La CAO se siente orgullosa de los logros de la Mesa y humilde frente a los desafíos encontrados. A lo largo del camino, la CAO ha evolucionado con la Mesa, profundizando nuestra comprensión de las complejas relaciones comunidad-mina, los estudios participativos y diálogos multisectoriales. Nuestra oficina lleva consigo muchas de las lecciones aprendidas de la trayectoria de la Mesa y espera que otros las consideren y aporten sus críticas en futuros esfuerzos de diálogo como la Mesa.

Mirando al futuro, es evidente que los desafíos que enfrentan Cajamarca y otras áreas mineras continúan evolucionando. El lema de la Mesa es: *“Diálogo es: Todos somos diferentes, todos tenemos parte de la respuesta y juntos tenemos la solución.”* Con este espíritu, que esta historia sea una guía en el exigente camino que debemos seguir todos los que procuramos promover la resolución de conflictos, la responsabilidad/rendición de cuentas y mejoras en las vidas de las personas afectadas por proyectos.

**Meg Taylor**

Asesora en Cumplimiento/Ombudsman, CAO

Junio, 2007

## EL PODER DEL DIALOGO

El ambiente en la sala de la comunidad del pueblo peruano de Yanacancha Baja, cerca de la mina más grande de América Latina, la mina Yanacocha, era energético a medida que se revelaban los resultados del monitoreo ambiental. Un participante levantó la mano y dijo: “Esta es la primera vez que alguien se ha tomado el tiempo de hablarnos del agua y de contestar nuestras preguntas.” Hubo una cascada de preguntas y comentarios de otros presentes, seguida de una animada discusión. Muchos residentes expresaron sus preocupaciones e intentaron aclarar partes de la presentación que no comprendían. Juntos, los participantes del grupo desarrollaron varias propuestas positivas para continuar el monitoreo e investigar los impactos.

Un proceso de diálogo abarcativo para resolver inquietudes sociales y ambientales puede generar un progreso sustancial bajo circunstancias apropiadas.

En muchos aspectos, esta presentación y la discusión subsiguiente fueron hitos para el grupo que había encargado el estudio, la Mesa de Diálogo y Consenso CAO- Cajamarca. La misión principal de la Mesa era crear un foro de diálogo entre la mina y la comunidad que ayudara a prevenir y resolver conflictos. La Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman (CAO), el mecanismo de recurso independiente de la Corporación Financiera Internacional, convocó y apoyó a la Mesa luego de recibir dos reclamaciones de residentes locales afectados por la mina Yanacocha.

Con el tiempo, la Mesa serviría como foro para avanzar en las cuestiones sociales y ambientales, conducir monitoreos participativos del agua y capacitar a los participantes en mediación y resolución de conflictos. La presentación de Marzo 2005 en Yanacancha Baja fue un paso adelante en la resolución colectiva de problemas para la mina, la comunidad y la Mesa.

### Resolver problemas en colaboración

En todo el mundo, los grupos comunitarios y las autoridades gubernamentales están entrando cada vez más en procesos de diálogo con representantes de compañías para identificar y resolver inquietudes sociales y ambientales. Estos procesos colaborativos para resolver problemas adoptan formas variadas, pero su propósito general es comprometer a las partes clave a trabajar juntas para resolver las cuestiones a través del diálogo. Muchos creen que los procesos de diálogo pueden darles poder a las comunidades y ayudar a resolver y prevenir conflictos.

La historia de la Mesa de Diálogo y Consenso ha demostrado que un proceso abarcativo de diálogo puede generar un progreso sustancial bajo circunstancias apropiadas. Estas circunstancias varían, pero como mínimo requieren una compañía con la voluntad de abordar las inquietudes comunitarias al tiempo que mantiene su viabilidad económica, y una comunidad con suficiente influencia, recursos y capacidad para moverse en procesos a menudo largos y complejos. Estas condiciones casi nunca se dan en el inicio de un proceso, pero con una hábil facilitación y compromiso de las partes pueden ser alimentadas y desarrolladas.

### La Historia de la Mesa de Diálogo y Consenso

La historia de la Mesa no se puede medir, apreciar ni comprender como un evento aislado. Se ubica en un contexto histórico complejo que se remonta a 500 años atrás. En efecto, la llegada de la mina de oro Yanacocha en 1993 reavivó la memoria colectiva de los eventos que rodearon

<sup>1</sup> La CFI es el brazo del Grupo Banco Mundial para préstamos al sector privado y es accionista de la mina.

la infame confrontación del conquistador español Francisco Pizarro con el Inca Atahualpa, una historia de oro, poder, explotación y traición que tuvo lugar en la plaza central de Cajamarca.

Entonces, como ahora, los conflictos de interés involucraban a mucha gente que no tenía las capacidades, los conocimientos ni la voz para tomar parte constructivamente en decisiones que afectaban sus vidas y su futuro. Como le dijo un miembro de la mesa de diálogo a un facilitador de la CAO: “Nunca soñé con una situación donde yo pudiese participar y ser escuchado....Estaba fuera del alcance de mi comprensión.”

También estaban aquellos que tenían actitudes de exclusión, que se resistían a la participación de los que percibían como inferiores. En este sentido, la Mesa era una experiencia que rompía patrones y que proponía a la gente transitar un camino por donde no habían ido antes.

La comunidad de Cajamarca ha tenido una relación contenciosa con la mina desde que comenzaron las operaciones. Al principio, el descontento se enfocaba principalmente en las áreas rurales más cercanas a la mina. Pero en el 2000, la protesta llegó a Cajamarca. A comienzos de ese año, miles de personas se reunieron en la plaza central. Los que protestaban llevaban pancartas proclamando: “*Vida sí, Oro, no*”; “*No a más expansiones de la mina*”; y “*Agua limpia es el derecho que exigimos*.”

Los problemas se intensificaron en Junio de 2000, luego de que un camión contratado por Yanacocha derramó mercurio en la ruta entre la mina y la costa del Pacífico.

En medio de las recurrentes protestas, Yanacocha continuó sus operaciones y planificó expansiones, negando vigorosamente los alegatos de contaminación y manejando los conflictos según surgían y de manera ad hoc.

Tal era el ambiente en 2001, cuando la CAO comenzó su trabajo en Cajamarca. Su involucramiento empezó a raíz de una reclamación de una organización no gubernamental (ONG), luego del derrame de mercurio. Poco después, la CAO recibió una segunda reclamación alegando daño ambiental general. Esas reclamaciones y el proceso de diálogo resultante son los temas de estas monografías.

**La Monografía 1** traza la formación de la Mesa. Convocada y apoyada durante más de cuatro años por la CAO, la Mesa reunió partes interesadas clave de la compañía minera, la comunidad y el gobierno, que procuraron resolver los conflictos y permanentes preocupaciones relacionados a los impactos sociales y ambientales de la mina.

**La Monografía 2** describe el estudio independiente del agua, diseñado e implementado de forma colaborativa, apoyado por la Mesa y la CAO. Este estudio generó información científica nueva y confiable sobre los recursos de agua en la región y los impactos de la mina.

**La Monografía 3** describe la respuesta de la Mesa a las recomendaciones del estudio independiente del agua, incluso el programa de monitoreo participativo, así como los esfuerzos para una transición hacia una entidad independiente del apoyo de la CAO.

La serie de monografías ofrece una visión profunda, así como consejos prácticos a aquellos que trabajan en promover la resolución de conflictos, responsabilidad/rendición de cuentas y mejoras en la vida de las personas afectadas por proyectos de desarrollo en gran escala.

## DESAFIOS Y LECCIONES

Las monografías exploran una gama de desafíos que las comunidades y los convocantes tuvieron que enfrentar mientras se abría camino a través de procesos de diálogo complejos y de partes múltiples. De estos desafíos, la CAO ha derivado varias lecciones para compañías, comunidades y facilitadores de procesos de diálogo, extraídos de sus experiencias en Cajamarca.

Los desafíos específicos y las lecciones se presentan en las monografías; las lecciones generales se resumen a continuación. Colectivamente, estas lecciones apuntan a mejorar nuestra comprensión, no sólo de los temas y complejidades de la Mesa de Diálogo, sino también de los factores que pueden influir en los resultados y en la sustentabilidad de las iniciativas de colaboración como la de la Mesa.

### DESAFIO 1.

#### Manejo de peligros y de la indignación

En una formulación simple pero poderosa, el experto en comunicación de riesgo Peter Sandman define el riesgo real como una combinación de peligro e indignación:  $\text{Riesgo} = \text{Peligro} + \text{Indignación}$ . Según Sandman, cuando la gente insiste en que algo es un riesgo real, están expresando una combinación de una preocupación (por ejemplo, esto probablemente me cause daño), y de una emoción (esto me pone furioso). El peligro real para el medio ambiente y la salud o vida de la gente resultan en peligro. Cuando las comunidades perciben que una compañía o gobierno es deshonesto, no responden o no tienen autoridad moral, a veces reaccionan con indignación.

Para muchos proyectos de desarrollo, la indignación de la comunidad puede ser mayor que lo que el peligro real indica. En el caso de Yanacocha, el conflicto mina/comunidad fue alimentado por ambos factores, peligro e indignación. Estos factores contribuyeron a una constante tensión entre las partes y a un aumento significativo del riesgo para la mina. Aunque la Mesa logró manejar el lado del peligro en la ecuación, fue menos exitoso en obligar a la mina a abordar la indignación. Uno de los factores más significativos en la controversia sobre el plan de expandir la producción de la mina a Cerro Quilish, un lugar cercano a la ciudad de Cajamarca, fue la incapacidad de la mina de reconocer y abordar la indignación de la comunidad.

## LECCIONES

**Los procesos de diálogo exitosos deben ayudar a las partes interesadas a evaluar y responder, no solamente a los peligros, sino también a la indignación. Dependiendo de cuales son los factores que dirigen el riesgo, se requieren soluciones y procesos distintivos.**

- **Una compañía no puede abordar la indignación simplemente eliminando un peligro.** Un sistema efectivo de diálogo puede ayudar a una compañía receptiva a comprender el juego interactivo entre indignación y peligro, evitando así el error de arreglar un problema para remediar el otro.

<sup>2</sup> Ver <http://www.petersandman.com>

- **La indignación puede ser el resultado de una discrepancia entre el riesgo percibido por la gente y sus beneficios percibidos.** En la raíz del conflicto de Yanacocha estaba la percepción de que la gente local estaba corriendo riesgos importantes (tales como impactos negativos en la calidad y cantidad de agua; pérdida de tierras, subsistencia y modo de vida tradicional; erosionando la cohesión social) sin compartir ningún beneficio (como los beneficios económicos o educativos; mejor nivel de vida, mejor infraestructura).
- **La Mesa fue más efectiva identificando los peligros y persuadiendo a la compañía de que tomara acción, más que obligando a la compañía a ocuparse de la indignación de la comunidad.** Aunque las partes interesadas expresaron su preocupación relacionada tanto a los peligros percibidos como a la indignación, la compañía a veces trataba los problemas específicos de la comunidad sin abordar seriamente la indignación. La compañía a menudo ignoraba o descartaba las quejas, rehusaba contratar a críticos de la comunidad, negaba cualquier daño ambiental y reaccionaba a la indignación poniéndose a la defensiva.

## DESAFIO 2.

### Manejar divisores y conectores

**Los procesos de diálogo tienen el potencial de alimentar divisiones o reforzar conexiones en las comunidades. Por ello, una mesa redonda o proceso de diálogo debería considerar cuidadosamente cómo su diseño e implementación afectará a divisores y conectores dentro de la comunidad. Un proceso colaborativo puede contribuir a la cohesión social o polarizar a un más a las partes, marginar a grupos vulnerables o encender envidia, habladurías y tensión.**

Los ejemplos de divisores más comunes en los procesos de diálogo incluyen:

- **Estructura de clan o etnicidad:** Un proceso de diálogo diseñado por y para la cultura dominante puede marginar o excluir a los grupos minoritarios, los que luego pueden tratar de desviar el proceso.
- **Liderazgo:** Cuando los procesos de diálogo incluyen a funcionarios del gobierno sin consultar a los líderes tradicionales, a menudo surgen tensiones. Esto ocurre también cuando las ONGs actúan como representantes de comunidades sin apoyo total de esas comunidades, o cuando las jerarquías tradicionales – donde los mayores tienen autoridad – son dejadas de lado, dando preferencia a participantes más jóvenes, con mayor educación o capacidad física.
- **Locales vs. externos:** Puede haber sospecha o desconfianza si un proceso de diálogo incluye a participantes en su mayoría fuera de la comunidad. Este es a menudo el caso en áreas rurales cuando a los procesos de diálogo se invitan a participantes urbanos como monitores ambientales o como “observadores externos.”

Ejemplos de conectores típicos en comunidades:

- **Preocupación común por la juventud:** La preocupación compartida por temas como la falta de educación y trabajo para la gente joven, que los conduce al ocio o a actividades ilegales, puede atravesar las fronteras geográficas y sociales y constituir poderosos conectores, uniendo diferentes facciones de una comunidad alrededor de intereses comunes.

<sup>3</sup> “Dividers and Connectors”. Trabajo presentado por Corporate Engagement Project, febrero 2003. <http://www.cdainc.com/publications>

- **Descubrir terreno común:** Los procesos de diálogo tienen el potencial de abarcar límites sociales, geográficos y económicos, brindando oportunidades para interactuar con facciones opuestas y descubrir intereses comunes.
- **Compartir sentimientos negativos o historias penosas:** La gente puede compartir un sentimiento de ansiedad acerca del medio ambiente, la economía y la estructura social, cuando una compañía abre o cierra una operación. Estos “conectores negativos” ofrecen una visión profunda de la forma en que un proceso de diálogo puede desarrollar soluciones para convertir los temores compartidos en esperanzas compartidas.

## LECCIONES

- **Identificar y comprender los divisores y conectores en una comunidad.** Un proceso de diálogo debe permitir a los participantes describir cuáles son los vínculos que los conectan a otros en un grupo. Los facilitadores deben averiguar cuáles temas, ideas, historias o pertenencias los unen en lugar de dividirlos.
- **Incluir una diversidad de intereses en el diseño, implementación y gobierno de un sistema de diálogo.** Estos pueden incluir grupos parroquiales que procedan de clases o fronteras geográficas diferentes, grupos de mujeres y autoridades locales con la presencia o la capacidad de mediar en conflictos y salvar las diferencias entre personas. Estos mismos grupos pueden servir como recursos para identificar conectores adicionales.
- **Alentar grupos en competencia o individuos a que reúnan sus recursos y conocimientos especializados.** Por ejemplo, si dos universidades en una comunidad han sido adversarias, contratar un equipo de expertos de ambas instituciones para proveer capacidad técnica a todos los participantes del grupo de diálogo.
- **Usar conectores de comunicación existentes, tales como la radio.** En muchas comunidades, la radio es un medio excelente para reforzar las conexiones entre la gente y para difundir información al público.
- **Asociarse con personas que quieran hacer una diferencia, incluso con los críticos de buena fe al proceso de diálogo.** Las partes interesadas pueden desalentarse por la perseverancia de aquellos que tienen intereses creados en mantener el conflicto. Un proceso de diálogo exitoso puede crear oportunidades para establecer conexiones con críticos e identificar a la gente que realmente procura efectuar el cambio a través de actividades como las mesas redondas.

### DESAFIO 3.

#### Evaluar el contexto histórico, social y legal

Una clara comprensión de la cultura local, nacional y corporativa es importante para un proceso de diálogo exitoso que involucre comunidades y compañías. Las actitudes comunitarias en áreas donde no hay una historia de minería difieren de aquellas donde la minería tiene una larga historia o un legado negativo, o donde es el principal empleador.

## LECCIONES

- **Realizar una evaluación de la situación antes de diseñar un proceso de diálogo.** Las entrevistas con miembros de la comunidad y partes interesadas clave sobre su historia, actitudes y experiencias, son un componente importante de cualquier evaluación de situaciones y ayudarán a darle forma a la estructura y al enfoque de un proceso de diálogo.
- **Evaluar el contexto cultural.** Es importante comprender las distintas maneras en que las partes interesadas abordan la resolución de conflictos. Por ejemplo, hasta qué punto están las partes bajo la influencia del poder, derechos e intereses, cuando intentan resolver una disputa? Hay suficiente capital social en una comunidad como para que el cumplimiento voluntario de los acuerdos sea una opción?
- **Evaluar la cultura corporativa.** Es importante comprender si la cultura corporativa y el liderazgo son suficientemente fuertes. Por ejemplo, la compañía habla con una sola voz consistente? Cumple con los acuerdos voluntarios?

### DESAFIO 4.

#### Equilibrar el poder

Las diferencias de clase, género, cultura, poder y regiones geográficas entre las partes interesadas pueden afectar la confianza, frustrar la comunicación efectiva e impedir el diálogo productivo. Aunque algunos grupos en Cajamarca eran expertos en negociación, otros – especialmente las mujeres - eran intimidadas y no reconocidas cuando hablaban. Estas diferencias, combinadas con disparidades en poder y capacidad, formaron una barrera importante al inicio del proceso de diálogo. Para salvar estas divisiones y permitir el progreso sobre las cuestiones comunes, la gente necesitaba un espacio seguro para hacer oír sus voces, una identidad común y un sentido de ubicación.

Dar voz en este contexto implica ayudar a la gente a descubrir su propio poder para influir sobre las prácticas sociales y ambientales y el buen gobierno, preparándolos para comprometerse, más que para aplacarse. A través de su estructura, mandato, valores, protocolos y capacidad de crear iniciativas, la Mesa ayudó a proporcionarles a los participantes menos poderosos el espacio y capacidades para presentar sus inquietudes, hacer sus demandas y recibir respuestas.

A partir de comienzos muy dispares emergió una asociación con personería legal, abarcativa e independiente, con más de 50 instituciones, liderada por un directorio voluntario que le daba voz a un amplio espectro de clases, educación, espacio urbano y rural, y experiencia.

## LECCIONES

- **Desarrollar la capacidad de diálogo y mediación puede darles voz a los marginados, aumentar su poder y equipar las comunidades con herramientas y conocimiento para producir cambios significativos.** Con estas capacidades, los miembros de la comunidad pueden involucrarse más completa y directamente en la resolución de problemas complejos en proyectos de desarrollo.

- **Una visión compartida del propósito y de las metas evolutivas de un proceso de diálogo provee concentración y cohesión.** Inicialmente, la Mesa se veía a sí misma como un proceso de diálogo establecido para prevenir y resolver conflictos entre la mina y la comunidad. Con el tiempo, algunos la consideraron también como un mecanismo de responsabilidad/rendición de cuentas, que podía evaluar las operaciones de la mina y el cumplimiento de compromisos específicos.
- **La confianza y capacidad para entrar en diálogo es un proceso iterativo.** En situaciones de conflicto, es típico que las personas no puedan o no estén dispuestas a entrar en un diálogo constructivo. El diálogo constructivo tiene lugar cuando hay confianza y reciprocidad, y donde unas personas hablan mientras las otras escuchan.

## DESAFIO 5.

### Establecer independencia

En general, los procesos de diálogo y el trabajo técnico independiente asociados con los proyectos de desarrollo de recursos enfrentan un dilema inherente. Por una parte, las comunidades esperan que las compañías paguen lo que corresponde y mitiguen los impactos que han creado. Por otra parte, los procesos y estudios pagados por compañías a menudo son considerados como faltos de independencia, o peor aun, como co-optados.

Tres factores contribuyeron a la lucha de la Mesa para establecer su independencia de Yanacocha. Primero, la CAO - como mecanismo de responsabilidad/rendición de cuentas para la CFI, accionista de la mina – fue considerada por algunos como parte de la mina. Segundo, los críticos percibían que cualquier proceso de diálogo que involucrase a Yanacocha sería inevitablemente parcial a favor de la mina. Tercero, una porción de los fondos para el proceso de diálogo y para el estudio independiente del agua venían de Yanacocha. Esto alimentó una percepción, entre algunas personas, de que las compañías pueden comprar resultados, especialmente cuando pagan las cuentas.

La CAO ayudó a dirigir estas críticas, dándole una voz a la Mesa en la selección del equipo técnico del estudio, siendo transparente con las finanzas y administrando los fondos para los consultores de una cuenta neutral que no podía ser controlada ni manipulada por otras partes.

## LECCIONES

- **La gobernabilidad y los arreglos financieros deben estar cuidadosamente estructurados.** Esto puede ayudar a crear un proceso que será considerado por la mayoría de las partes interesadas como independiente, aun cuando la compañía sea el mayor contribuyente.
- **Una completa divulgación y transparencia son esenciales.** La misión, finanzas e historia institucional de las organizaciones que convocan el proceso de diálogo y manejan los estudios técnicos deben ser divulgados públicamente y comunicados a los participantes y al público.

- **Los criterios de selección deben ser desarrollados en colaboración.** Cuando se seleccionan expertos técnicos o se contratan otras personas para investigaciones o resolución conjunta de problemas, los criterios de selección deben ser transparentes y desarrollados en cooperación con todas las partes interesadas.
- **La confianza en la independencia debe ser ganada.** Demostrar y comunicar regularmente cómo se mantiene la independencia puede aplacar dudas y prevenir daños a causa de caracterizaciones equivocadas.

## DESAFIO 6.

### Desarrollar el potencial de influir

Los procesos de diálogo en los cuales participan funcionarios del gobierno pero no son ellos los que convocan, no tienen típicamente autoridad legal para forzar el cumplimiento y el cambio. Las autoridades pueden recibir bien los resultados y recomendaciones de estos procesos si consideran que pueden fortalecer su caso en relación al cumplimiento. Por otra parte, las autoridades pueden resistir y tratar de desacreditar el proceso o sus resultados si el trabajo es visto como competitivo con su autoridad. Asimismo, las compañías pueden aceptar los resultados cuando son consistentes con su comprensión de los impactos y medidas de mitigación, o pueden tratar de desacreditar el proceso si creen que los resultados no sirven sus intereses.

A través del tiempo, en Cajamarca las autoridades gubernamentales y la compañía minera expresaron una gama de reacciones al enfoque de la Mesa, a sus resultados y recomendaciones. A veces apoyaban y otras veces descartaban, según el tema y el contexto.

## LECCIONES

- **Los métodos para obligar al cumplimiento a través de acuerdos institucionales deben ser desarrollados por los participantes.** Estos acuerdos pueden dictar si las respuestas son obligatorias o voluntarias.
- **Las líneas de autoridad deben ser claramente delineadas.** Los participantes en un proceso de diálogo deben identificar a las autoridades gubernamentales apropiadas, comprender sus jerarquías y establecer mecanismos para el modo en que las autoridades y los participantes puedan apoyar una meta común.
- **Deben crearse métodos para monitorear el cumplimiento de los acuerdos.** Los participantes pueden estar informados de las razones para cumplir, haciendo conocer los incentivos a todas las partes, así como las consecuencias de no cumplir. El no cumplimiento de los acuerdos puede llevar a la pérdida de la buena voluntad de las partes interesadas y generar o alentar indignación.

## EL LEGADO DE LA MESA

Los procesos de diálogo están diseñados para que tengan un final. No obstante, sus resultados, logros y legados a menudo permanecen mucho más allá del fin del proceso. La experiencia de la Mesa continúa ejerciendo su influencia en múltiples niveles.

Aparte de influir sobre las prácticas ambientales y sociales en la mina Yanacocha, la Mesa quizás encendió debates y obligó a tomar decisiones sobre el sector minero, tanto en Perú como entre sus accionistas internacionales, incluso la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Banco Mundial. La Mesa ayudó a darle forma a la experiencia y práctica del mecanismo independiente de responsabilidad/rendición de cuentas de la CFI, la CAO, proporcionando una visión profunda y una guía sobre cómo trabajar más eficazmente con las comunidades, compañías y el gobierno. A través de la Mesa se establecieron mecanismos que ayudaron a romper patrones de comunicación negativos que a menudo conducen a conflictos. Como muchos otros procesos similares, la Mesa trajo nuevas ideas y soluciones que hicieron diferencias positivas, no sólo para la gente de Cajamarca, sino para las personas y comunidades afectadas por la minería en otros lugares de Perú.

En tiempo de crisis, la Mesa se convirtió en una fuente de aliento. Bien puede haber ayudado a catalizar los eventos actuales en minería que están ocurriendo a nivel local y nacional. Hoy día, varias iniciativas y recursos han sido comprometidos para programas participativos de monitoreo, estudios técnicos conjuntos y esfuerzos de investigación, desarrollo sustentable de la comunidad y estrategias y programas para prevención y resolución de conflictos.

A nivel local, nacional e internacional, el legado de la Mesa es evidente.

### Legados locales

#### *Cumplimiento obligatorio de los acuerdos comunitarios*

Una permanente fuente de conflicto—expresada por sectores urbanos y rurales de Cajamarca, incluso muchos miembros de la Mesa—era la percibida falta de cumplimiento de la mina con los acuerdos que había entablado con diferentes instituciones y comunidades. Para abordar esta inquietud, la Mesa comenzó un seguimiento de los acuerdos con Yanacocha, incluso las recomendaciones del estudio del agua y del programa de monitoreo del agua, así como reclamos específicos por incumplimiento, traídos por miembros de la Mesa.

Este sistema de seguimiento, promovido por la Mesa, está siendo usado actualmente por la rama local de la oficina del Ombudsman del gobierno nacional (Defensoría del Pueblo de Cajamarca), con la asistencia técnica de GTZ, la Agencia Alemana de Cooperación Técnica. En 2007, la mina comenzó a registrar todos los acuerdos comunitarios firmados con la Defensoría. Este sistema de seguimiento electrónico de la información permite el monitoreo externo de los acuerdos y la determinación objetiva de su cumplimiento, con un plazo para implementación. Todos los meses, la Defensoría publicará los resultados y conclusiones derivados del monitoreo de los acuerdos y acciones de los firmantes del acuerdo (la mina y la comunidad). La mina y la Defensoría se reunirán periódicamente para evaluar el progreso y asegurar el seguimiento de la implementación.

### *Abordar la necesidad de impactos de desarrollo positivos*

La Mesa fue una de las muchas voces que reclamaban que la mina y sus accionistas tomaran más responsabilidad para asegurar que los riesgos ambientales y sociales y los beneficios de la minería estuvieran distribuidos más equitativamente. La Mesa actuó colectiva e individualmente, a través de sus instituciones miembro, urgiendo a la mina a que se dedicara a un programa de desarrollo más abarcativo para Cajamarca.

Después de años de esfuerzo de muchos segmentos de Cajamarca y más allá, Minera Yanacocha y Newmont Mining Corporation acordaron, a principios de 2007, asignar \$45 millones durante los siguientes cuatro años para proyectos de desarrollo en la región de Cajamarca. Se formó una Comisión Técnica para coordinar el programa que incluye al gobierno regional, la municipalidad de Cajamarca, Yanacocha y la Diócesis de Cajamarca. El Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) administrará los fondos.

Los fondos serán dirigidos a proyectos de desarrollo social (nutrición, educación y salud), caminos, programas de conservación del agua, turismo, fortalecimiento de las instituciones y capacitación. Un proyecto lanzado recientemente apunta a mejorar las condiciones básicas en las 400 escuelas más pobres del Departamento de Cajamarca. Se están preparando también los términos de referencia para varios proyectos adicionales, incluso evaluar la factibilidad de expandir el hospital regional de Cajamarca, la factibilidad técnica de construir una represa en el Río Chonta y un plan general de desarrollo urbano para la ciudad de Cajamarca.

### *Avanzando en transparencia*

La Mesa expresó numerosas quejas sobre la aparente falta de transparencia de la mina. Por ejemplo, la mina no compartía fácilmente sus planes para expansión futura, programas sociales y resultados de monitoreo ambiental. El proceso de diálogo de la Mesa, junto con las actividades y credibilidad del estudio participativo del agua y el sistema comunitario de monitoreo del agua, obligaron a la mina a mejorar su manera de difundir la información sobre sus actividades. La mina ha abierto un centro de información en la ciudad de Cajamarca y ha empezado a producir un informe anual de sostenibilidad para documentar los gastos y contribuciones a las operaciones relacionadas con temas sociales, culturales y ambientales. Más aun, sus resultados de monitoreo del agua aparecen ahora con regularidad en el sitio Web de la compañía.

### *Inclinando a los críticos*

Algunos de los críticos más frecuentes de la Mesa están solicitando sus propios foros para apoyar algunas de las mismas actividades iniciadas por la Mesa. En la reunión anual de los accionistas de Newmont en 2005, la organización GRUFIDES de justicia ambiental y social, con base en Cajamarca, propuso el establecimiento de un mecanismo de monitoreo ambiental independiente para supervisar las operaciones y desempeño de la mina y un estudio separado para abordar la salud de los residentes en Choropampa.

Han surgido también otras iniciativas de colaboración técnica conducidas por Yanacocha. Yanacocha está dirigiendo un estudio de línea de base en el nuevo distrito minero Minas Conga, con la

participación de representantes de la comunidad, la Universidad de Cajamarca en Celendin y otras autoridades del gobierno. En Enero de 2007, un nuevo grupo de monitoreo se estableció en la zona de Combayo. Ha habido también nuevas convocatorias a procesos de diálogo, y ha crecido el número de foros de diálogo bilateral entre la mina y comunidades individuales.

#### *Abordar los problemas de cantidad de agua, para crear confianza y resolver conflictos*

Un punto central del trabajo de la Mesa era su foco técnico en el agua. El estudio del agua pionero, independiente y participativo y el programa comunitario de monitoreo del agua que siguió, fueron los catalizadores de varios proyectos que hoy se están implementando. Por ejemplo:

- Un acuerdo que puso fin al conflicto y a las violentas protestas a mediados de 2006, durante las tensiones entre Yanacocha y el pueblo de Combayo, incluía provisiones sobre un mejorado monitoreo del agua y expansión de los sistemas de agua potable. El acuerdo destacaba la centralidad del tema del agua en la relación comunidad mina y la importancia crítica del diálogo como medio de resolución.
- En Octubre de 2006, la municipalidad de Baños del Inca, el Instituto de Cuencas y Yanacocha iniciaron la construcción de unos 200 reservorios en 18 pueblos de la municipalidad, con el objetivo de maximizar la producción para las familias de las granjas, durante la estación seca. Se proveerá tecnología de irrigación por goteo para mejorar las prácticas de conservación y reducir el riesgo de impactos por la sequía.
- En Mayo de 2007 se completará la construcción de un nuevo reservorio construido en el antiguo pozo de la mina San José. Este reservorio podrá entregar grandes cantidades de agua tratada a los canales afectados por las operaciones de Yanacocha.

#### *Alentar la minería responsable a través del diálogo*

Los facilitadores de la Mesa vieron una mejoría en la disposición al diálogo por parte de gerentes clave de la mina y miembros de la comunidad. Este cambio fue aparente en el trabajo de los gerentes con comunidades que no participaban en la Mesa y, en algunos casos, en otros proyectos mineros. En efecto, los cambios en actitudes individuales y conductas fueron algunos de los resultados más poderosos de la Mesa. Algunos gerentes anteriores de Yanacocha, con experiencia de la Mesa CAO, están actualmente dirigiendo proyectos mineros en otros continentes, trayendo consigo una visión transformada de la minería responsable.

La comunidad también modificó sus opiniones y disposición general al diálogo. Durante una protesta contra Yanacocha en la plaza central de Cajamarca en Agosto de 2006, los manifestantes portaban carteles que decían: "Diálogo, sí! Violencia, no!" Esta simple declaración, una novedad en la historia de las protestas en Cajamarca, es una indicación de que el beneficio del diálogo por sobre la violencia está siendo reconocido más allá de la Mesa y se ha filtrado a diversos sectores de Cajamarca.

Dada la alta probabilidad de conflictos permanentes en la vida de una mina como Yanacocha, las compañías, los financiadores y grupos comunitarios deben comprometerse a establecer foros públicos, terceras partes confiables, defensores capacitados e incentivos para el diálogo.

En el momento en que se imprimían estas monografías, los miembros de la comunidad que residen cerca de Yanacocha habían ocupado instalaciones de la mina y cerrado operaciones en el área de La Quinua. Los manifestantes propugnaban un mayor desarrollo local para sus comunidades, incluso caminos, empleo para los jóvenes y mayor entrenamiento y capacitación. Lo que resulta notable en la disputa no es que ésta ocurra, sino su dinámica. A veces los enfoques basados en el poder, como demostraciones y movilizaciones, sirven como incentivos para el diálogo. Tal fue el caso aquí. Un tercero respetado, la Defensoría del Pueblo en Cajamarca, se ha ofrecido a convocar a las partes e iniciar un proceso de diálogo para encarar la situación.

### **Legados nacionales**

El proceso de la Mesa ayudó a demostrar que los procesos exitosos a nivel local pueden influir sobre las actitudes y obligar a cambios estructurales a nivel nacional. Los grupos de interesados como la Mesa han ayudado al sector minero y al gobierno a reconocer la importancia de asignar recursos para involucrar a las comunidades en actividades que han de producir beneficios a nivel local y crear un futuro con más esperanzas. Por ejemplo:

- En Agosto de 2006, se llegó a un acuerdo entre el Gobierno de Perú y el sector minero del país, por el cual las compañías mineras privadas que operen en Perú harán un “pago voluntario” de \$757.5 millones durante los próximos 5 años (\$151.5 millones por año). El propósito de este “fondo patrimonial” es luchar contra la pobreza, la desnutrición y la exclusión social en las regiones mineras pobres. El fondo beneficiará, en orden de prioridad, a las comunidades cercanas a las minas, las áreas más pobres de las regiones mineras y a las víctimas de violencia política en dichas áreas. Las compañías, las comunidades beneficiadas y los gobiernos locales y regionales asignarán y administrarán colectivamente los pagos.
- La Mesa fue uno de los primeros sistemas de diálogo en Perú para abordar conflictos entre una mina y las comunidades afectadas. Como espacio recién creado para debate y negociación, sirvió como catalizador para nuevos espacios públicos y evaluar el rol de la minería, incluso cómo debe gobernarse ésta. Desde el cierre de la Mesa, el llamado al diálogo y las mesas redondas participativas han proliferado en muchas comunidades mineras; el gobierno actúa cada vez más como convocante o participante en procesos de diálogo. Actualmente, representantes del gobierno también participan en mesas redondas sobre temas distintos de la minería.

### **Legados internacionales**

El proceso de la Mesa subrayó el poder y la importancia del diálogo para resolver y prevenir conflictos ante la Corporación Financiera Internacional (CFI)—uno de los financiadores de Yanacocha—y la importancia de establecer mecanismos a nivel del proyecto para abordar conflictos en las fases iniciales de su desarrollo. Los estándares de desempeño de la CFI ahora requieren que, para todos los proyectos, las compañías desarrollen un sistema de reclamaciones que investigue y resuelva las inquietudes de la comunidad cuando se anticipan riesgos o impactos adversos continuos para las comunidades afectadas.

La Mesa también le ha proporcionado mayor claridad a la CAO—el mecanismo independiente de responsabilidad/rendición de cuentas de la CFI—acerca de cómo involucrarse con las comunidades impactadas por proyectos de la CFI en todo el mundo. A través del proceso de la Mesa, la CAO aprendió importantes lecciones sobre la necesidad de tener hitos para medir el progreso, la importancia de desarrollar estrategias claras de salida para las intervenciones y los desafíos asociados con independencia e imparcialidad. Las lecciones extraídas de la Mesa y de otras intervenciones de la CAO, la han obligado a revisar sus Directrices Operativas y los enfoques de las evaluaciones e intervenciones. Estos cambios bien pueden afectar la práctica de otros mecanismos de responsabilidad/rendición de cuentas y de terceras partes que recurren a la CAO para obtener liderazgo.

## **CONCLUSION**

### **Dar poder a las comunidades y resolver conflictos**

La Mesa de Diálogo y Consenso CAO-Cajamarca partió de la visión de convertirse en líder nacional reconocido en la prevención y solución de conflictos a través del diálogo, la transparencia y la inclusión. Su énfasis en la capacidad técnica y en los procesos constructivos y participativos, más que en la identidad y posicionamiento político, ayudó a unir una diversidad de miembros alrededor de una misión común. Los participantes de la Mesa llevaron con orgullo la identidad del grupo, describiéndolo como técnico en tres aspectos: su compromiso con el rigor científico simultáneamente reconociendo el valor y la importancia del conocimiento local; su creciente especialización en temas ambientales y su comprensión y práctica de la resolución de conflictos.

La información y las perspectivas de las partes interesadas que informan esta serie de monografías han sido extraídas de una extensa documentación del proyecto y decenas de entrevistas en profundidad con las partes interesadas de la Mesa, personal del proyecto y consultores en Perú y los Estados Unidos. El propósito de la CAO, a través de estas monografías, es presentar el complejo espectro de las opiniones, experiencias y lecciones de las partes interesadas y ofrecer posibilidades para futuras iniciativas que enfrenten desafíos y oportunidades similares.

## **Información Adicional sobre la CAO**

La CAO procura la máxima divulgación de los informes sobre sus procesos, publicando sus resultados en nuestro sitio Web. Nuestras Directrices Operativas y todas las otras publicaciones están disponibles en papel o por Internet. La mayoría de los contenidos de la Web están en inglés, francés y español. Las directrices están disponibles en los idiomas anteriormente mencionados al igual que en árabe, chino, portugués y ruso. Las directrices y el sitio Web incluyen una carta modelo para la oficina de la CAO con el objetivo de ayudar a las personas a presentar una reclamación.

Para más información sobre la CAO, favor visitar [www.cao-ombudsman.org](http://www.cao-ombudsman.org)

Editoras: Nancy Morrison, Falls Church, Virginia, y Kate Kopischke, la CAO

Traductora: Ximena Durand

Diseño: Estudio Grafik, Herndon, Virginia



Asesor en Cumplimiento/Ombudsman

2121 Pennsylvania Avenue NW

Washington, DC 20433 USA

Teléfono: 202-458-1973

Fax: 202-522-7400

E-mail: [cao-compliance@ifc.org](mailto:cao-compliance@ifc.org)

[www.cao-ombudsman.org](http://www.cao-ombudsman.org)



**World Bank Group**

Multilateral Investment  
Guarantee Agency

MIEMBROS DEL GRUPO DEL BANCO MUNDIAL

