



Buscando salidas a la conflictividad social

International Alert.

desco

Buscando salidas a la conflictividad social

Compiladores:
Eduardo Toche
Yadaira Orsini

International  Alert.

Understanding conflict. Building peace.

desco

Código 14075

TOCHE, Eduardo y ORSINI, Yadaira; compiladores

Buscando salidas a la conflictividad social

Lima: **desco** e International Alert, 2013

60 p.

Conflictos sociales / Derechos humanos / Sociedad civil / Responsabilidad
social empresarial / Principios voluntarios / Colombia / Perú

Expresamos un especial agradecimiento al Reino de Noruega que financió esta publicación. Igualmente, manifestamos que las opiniones vertidas en la misma, no comprometen ni representan al Reino de Noruega.

Tirada: 1000 ejemplares

Primera edición: abril de 2013

Corrección de estilo y cuidado de edición: José Luis Carrillo M.

Diseño de carátula e interiores: Juan Carlos García M.

Impresión: Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156-164, Lima 5-Perú ☎ (51 1) 424-3411

ISBN: 978-612-4043-47-5

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2013-05461

© **desco**

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo

León de la Fuente 110. Lima 17 - Perú ☎ (51 1) 613-8300

www.desco.org.pe

© International Alert

Calle 62 N° 3B-70

Bogotá - Colombia / ☎ (57 316) 417-6618

www.international-alert.org

Abril de 2013

Contenido

PRESENTACIÓN	5
EL GOBIERNO Y LA GESTIÓN DE LOS CONFLICTOS	7
Visión general de la problemática de la gestión de conflictos <i>Vladimiro Huaroc</i>	8
Visión regional de la conflictividad social asociada a actividades extractivas: El caso de Apurímac <i>Elías Segovia</i>	12
Los gobiernos regionales, las actividades extractivas y los conflictos sociales <i>Eduardo Ballón</i>	18
Las empresas y los conflictos sociales: La Responsabilidad Social Empresarial y los conflictos sociales en el Perú <i>Alessandra Leverone</i>	22
Visión empresarial sobre la situación de conflictividad en el país <i>Carlos Scerpella Cevallos</i>	26

LA RESPUESTA DE LA SOCIEDAD CIVIL: ALGUNOS ASPECTOS POR CONSIDERAR	33
Seguridad humana y conflictos sociales <i>José de Echave</i>	34
¿Privatización de la seguridad pública? Una mirada a la experiencia de Colombia <i>Yadaira Orsini</i>	40
Una reflexión en torno a la criminalización de la protesta en el Perú <i>Eduardo Toche</i>	45
LOS PRINCIPIOS VOLUNTARIOS EN SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS: UN ESPACIO PARA EL DIÁLOGO ENTRE EMPRESAS, GOBIERNOS Y SOCIEDAD CIVIL	51
Los Principios Voluntarios en el Perú <i>Carlos Scerpella</i>	52
Los Principios Voluntarios y la experiencia de Colombia <i>Yadaira Orsini</i>	55

Presentación

El 25 de octubre del 2012, un esfuerzo conjunto de International Alert y el Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - **desco** se materializó en un evento denominado “Buscando salidas a la conflictividad social en el Perú”, que contó con intervenciones de representantes gubernamentales, de las empresas privadas y de ONG nacionales, además de la asistencia de unas 80 personas interesadas en los temas que iban a tratarse.

El objetivo de International Alert y **desco** al asociarse para impulsar este tipo de acciones es promover la difusión en el Perú de los Principios Voluntarios, un código de conducta empresarial orientado a facilitar la gestión de riesgos relacionados con la seguridad pública y privada garantizando, a la vez, el ejercicio de los

derechos humanos, particularmente en aquellos lugares que son escenarios de intensa conflictividad o donde hay presencia de acciones de grupos armados al margen de la ley.

Esta iniciativa tomó forma en la década de 1990, cuando se evidenció un incremento de las denuncias de violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario asociadas con las operaciones de las empresas, particularmente de las industrias extractivas. Por este motivo, las empresas y los gobiernos de sus países de origen decidieron que era necesario formular compromisos, con base en un diálogo que incorporó a la sociedad civil, en materia de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario.



En ese sentido, los **Principios Voluntarios** son la herramienta más completa desarrollada hasta el momento para guiar a las compañías en la implementación de la seguridad de sus operaciones, bajo un marco de acción respetuoso de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Esto es particularmente importante para la experiencia que nos toca vivir actualmente en Latinoamérica. Las actividades extractivas son cruciales para nuestro crecimiento pero, por otro lado, generan una intensa conflictividad social. La Defensoría del Pueblo contabilizó 167 conflictos activos y 71 latentes en el Perú en el 2012, de los que 77% son socioambientales.

En otras palabras, no es un tema ajeno ni lejano para nosotros, por lo que todas las instituciones —públicas y privadas— tenemos que comprometernos con él. Lo sabemos y lo venimos conversando desde hace algún tiempo, y por eso cobra mayor importancia construir

salidas; pero creemos que deben ser salidas colectivas, en las que podamos interactuar Estado, empresa y sociedad civil, y así encontrar soluciones que beneficien a todos. Es lo que está hoy sobre la mesa no solo en el Perú, sino también en Colombia, Ecuador y en toda América Latina.

Se trata, en suma, de que todos los actores y agentes comprometidos de una u otra manera en situaciones como las descritas busquen asegurar un escenario que garantice la vigencia de los derechos humanos; y para lograrlo, creemos, es indispensable una permanente y profunda interlocución entre gobierno, empresa y sociedad civil. Ésa fue la intención del evento: no extraer conclusiones sino intercambiar opiniones, poner sobre la mesa lo que pensamos acerca de lo que viene sucediendo y por dónde podríamos identificar salidas consensuadas, por las que todos nos comprometamos con los objetivos que nos vamos a proponer. ■

El gobierno y la gestión de los conflictos

Visión general de la problemática de la gestión de conflictos

Vladimiro Huaroc*

Megustaría comenzar exponiendo de manera muy rápida los antecedentes de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS) que en este momento represento. El origen de esta decisión gubernamental reside en un compromiso que asume el Presidente de la República en un discurso del 13 de junio del 2012¹ ante la Unión Europea en Estrasburgo, en el que se garantiza la construcción de estrategias y políticas para conducir y gestionar la conflictividad en el Perú. A partir de esa presentación, en julio del 2012 el Presidente dispone que el Ejecutivo empiece a atender este tema con un enfoque sostenible.

Luego de tres meses en el cargo que se me encomendó, hemos podido estudiar la casuística y los informes existentes, así como viajar a algunas zonas para identificar y participar en las mesas de diálogo, conversar con dirigentes, autoridades, presidentes regionales, entre otros, con el fin de conocer de cerca cómo se está enfocando y atendiendo el problema.

Como se sabe, éste es un tema sumamente amplio, complejo y difícil, que empieza a manifestarse en el Perú, curiosamente, en forma paralela al proceso de desarrollo que vivimos: cuanto más crecimiento y desarrollo, mayor conflictividad, que se ha incrementado y se ha vuelto más intensa. He elaborado un pequeño resumen de las ideas centrales de la actual política

del Gobierno en la materia, que está empezando a implementarse desde la ONDS:

1. En primer lugar, la PCM, a través de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad, busca contribuir a fortalecer la gobernabilidad democrática en el Perú con un enfoque que privilegia el diálogo y la solución pacífica de los conflictos. Consideramos indispensable aportar a la construcción de una cultura de paz. Esta idea es muy importante, y tiene que ver con la creciente presencia de conflictos sociales en nuestro país, sobre todo desde el año 2003. La manera como se enfocaba el tema era muy distinta de la que hemos adoptado ahora: antes se veía el conflicto como una acción de agitación política y espacio de confrontación, que conducía a privilegiar respuestas absolutamente diferentes a las que queremos dar hoy.
2. La segunda idea fuerza es que la conflictividad social del país puede ser vista también como una oportunidad, en el sentido de posibilidad de transformar los conflictos e introducir, a partir de ello, cambios que permitan superar los problemas. A diferencia de lo que piensan muchos sectores en el Perú, nosotros

* Alto Comisionado de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

¹ Para ver el discurso del presidente Ollanta Humala, ir a: <<http://www.presidencia.gob.pe/discurso-del-presidente-de-la-republica-ollanta-humala-tasso-durante-su-presentacion-en-el-parlamento-europeo>>.



creemos que los conflictos nos brindan una gran oportunidad para repensar las cosas que están ocurriendo y que son la fuente o el origen del descontento que se manifiesta en varios sectores ciudadanos; también nos permiten replantear las frustraciones y postergaciones históricas de nuestro país, que residen en su base y que necesitan ser atendidas y superadas.

3. La tercera idea es que la Oficina a nuestro cargo contribuirá en la construcción de políticas de Estado para promover la inversión y el desarrollo, así como la protección de los derechos de los ciudadanos. No creemos que debamos enfocarnos solo en una visión desarrollista y promover la inversión, si no construimos paralelamente una política integral de protección de derechos ciudadanos que permita equilibrar el desarrollo y el bienestar de la población.

4. Finalmente, la cuarta idea es que en la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad estamos convencidos de que la conflictividad podría disminuir en gran medida si las empresas respetaran a los ciudadanos, si el Estado protegiera sus derechos y se repararan los daños provocados por las operaciones de las empresas. Al estudiar la casuística de los conflictos en el Perú, vemos que los factores que los detonan tienen que ver con la acción de las empresas y el Estado, y que esta situación genera divergencias y controversias que se transforman luego en conflictos, muchas veces violentos, cuando no hay respuestas en el camino.

En este marco planteamos un enfoque centrado en las relaciones que entablan los actores involucrados en conflictos, y en primer lugar los cambios suscitados en las relaciones entre las empresas y las comunidades aledañas. La manera como se han venido estableciendo estas relaciones, en general, es una fuente permanente de conflicto. Además, los enfoques utilizados en la implementación de estas políticas también generan problemas. Por eso consideramos que las políticas de Responsabilidad Social Empresarial y de relaciones comunitarias deben ser revisadas desde una perspectiva de respeto de los derechos de los ciudadanos, la preservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible.

En los últimos tres meses hemos venido discutiendo y madurando estas ideas para, finalmente, definir las como líneas de trabajo desde el Ejecutivo. Nos hemos reunido con muchas empresas, casi la mayoría de las que operan en el país, y hemos podido ir convalidando nuestra propuesta con sus intereses actuales. La gran mayoría —excepto tres o cuatro que están todavía en un proceso de reflexión— han respondido muy positivamente y de manera inmediata. Sus ejecutivos entendieron la

necesidad de organizarse y empezar a construir consensos regionales, de dejar de mirar solo su espacio empresarial para ver también los espacios sociales más amplios, y entender que no solo están en juego sus inversiones, sino también el destino de las comunidades y de la sociedad en su conjunto.

Ahora creemos que éste es el espacio donde más rápidamente vamos a avanzar. Estamos programando, en algunos casos con el apoyo de la cooperación internacional, talleres de coordinación con el sector empresarial, para empezar a discutir su política de relaciones comunitarias y qué es lo que creemos nosotros que debe ir modificándose. Los detalles, como comprenderán, son bastante amplios.

Lo segundo es la necesidad de producir cambios en las relaciones entre el Estado y la sociedad. Como hemos señalado, éste también es un promotor y generador de conflictos. El Estado y el gobierno, en todos sus niveles, deben tener un comportamiento socialmente responsable, lo que implica una relación más democrática, participativa y transparente con la población. El Estado debe ser capaz de prever el impacto social de sus decisiones, especialmente sobre la colectividad.

En este sentido, durante los últimos años se ha generado en el Perú un alto número de conflictos como consecuencia de la dación de normas que inmediatamente son confrontadas con los intereses ciudadanos de los sectores a los cuales se dirigen. Tenemos muchísimos casos de éstos, desde Bagua hasta el reciente conflicto con los pescadores. Son el resultado de elaborar normas que no valoran el impacto social de su aplicación. Creemos que esto tiene que ir modificándose.

Lo tercero tiene que ver con los cambios en las relaciones entre el Estado y las empresas. En esa línea debe buscarse, fundamentalmente, que

el Estado ejerza con eficiencia su rol regulador y supervisor de las empresas extractivas, pero también que esta regulación y supervisión se lleven a cabo con transparencia e imparcialidad. Como se sabe, el pujante proceso de desarrollo económico que atraviesa el Perú tiene su origen a mediados de la década de 1990, y las condiciones para atraer la inversión al país no se han modificado hasta la fecha, aun cuando la sociedad peruana ha cambiado: ahora somos un país muy diferente a aquél, porque ahora reclama, tiene más conciencia ambiental, percibe que el desarrollo también le pertenece y quiere compartirlo. Sobre esta base, el Estado debe ser mucho más activo, mucho más eficiente en su rol de regulación, porque una de las cosas que los ciudadanos perciben muy claramente es que el Estado es más amigo de las empresas que protector de la población, y esa sensación es absolutamente nociva y peligrosa para la construcción de ciudadanía y de democracia.

Éstos son los tres enfoques más importantes que hemos empezado a trabajar, lo que se debe traducir en la elaboración de normas, regulaciones, directivas, protocolos y mecanismos, así como en un proceso de capacitación, análisis y reflexión en las empresas y en el Estado. Al respecto, vemos algo más complicado el tratamiento en el Estado que en las empresas, porque éstas ya entraron en el tema, mientras que algunos sectores y organismos de aquél están aún comprendiéndolo, unos más rápido que otros. Éste es, desde luego, todo un reto.

En esta propuesta, cuando hablamos de Estado incluimos a sus órganos de gobierno y sus estructuras regionales y municipales, y consideramos que estas últimas juegan un rol importantísimo en la gobernabilidad y, por lo tanto, en la prevención de los conflictos. Se trata de un tema que hemos venido conversando con los dirigentes de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), y creemos que

por allí debe surgir una línea de trabajo muy importante, que permita construir espacios de participación más articulada entre estos organismos.

La población de los entornos mineros, como muchos saben, no perciben los beneficios del *boom* económico del país, y esto ha generado descontento y desencadenado los conflictos durante los últimos años. Necesitamos, entonces, realizar los ajustes necesarios en las políticas económicas del Gobierno, y ya estamos en pleno proceso de revisar cómo el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) se flexibiliza y permite que los recursos del canon y otros lleguen a las zonas más pobres y las beneficien directamente.

La nueva estructura de la ONDS —muy distinta a la de su antecesora, la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales— es un factor clave para implementar nuestras estrategias. Está compuesta por cuatro unidades. Una es la Unidad de Información e Investigación, que va a buscar fundamentalmente recoger toda la información de diferentes fuentes y procesar el análisis sobre el cual tomar las decisiones, considerando los efectos sociales, económicos, políticos y culturales —de identidad— que están muy presentes en los conflictos. La segunda es la Unidad de Prevención de Conflictos, que en el futuro será la más fuerte, y que tiene como fundamento el diseño de un Sistema Nacional de Prevención. Uno de los instrumentos de éste es el Sistema de Alerta y Respuesta Temprana (SART), que está en pleno proceso de construcción y tendrá una importante base de apoyo en la red de gobernadores regionales y provinciales, tenientes gobernadores, que son alrededor de 27 mil en todo el país. Para ello, tendremos un proceso de

capacitación y entrenamiento con el apoyo de la Organización de Estados Americanos (OEA).

La tercera es la Unidad de Gestión del Diálogo, que en este momento es la más importante de todas, debido a la conflictividad existente en el país. Esta Unidad privilegia el diálogo y está encargada de institucionalizarlo en el Estado como un mecanismo de solución de conflictos. Finalmente, la cuarta es la Unidad de Promoción y Capacitación para una Cultura de Paz, que se encargará de promover en el país, a través de alianzas estratégicas con las fuerzas políticas, las iglesias, la sociedad civil y la cooperación internacional, las diversas líneas de trabajo que permitirán promover entre los peruanos la necesidad de resolver los conflictos a través del diálogo, de entender la importancia del desarrollo, de comprender que las inversiones son positivas para el crecimiento de nuestro país en un marco de respeto por los derechos ciudadanos; que es importante proteger nuestros recursos y buscar equilibrios en la consecución de estos objetivos. Asimismo, debe promover la importancia de la defensa de la democracia y la institucionalidad, así como trabajar los temas vinculados al desarrollo y a la sostenibilidad de las comunidades.

Estas cuatro unidades están en pleno proceso de consolidación —algunas mucho más adelantadas que otras—. Queremos contar con todo esto lo más pronto posible, porque hay un interés muy grande en el país por conocer cuál es el enfoque que se le va a dar al tema de los conflictos. La Unión Europea, Canadá y los Estados Unidos también están interesados en ello. Así que estamos haciendo el esfuerzo de implementar la Oficina en el más breve plazo. ■

Visión regional de la conflictividad social asociada a actividades extractivas: El caso de Apurímac

Elías Segovia*

Para empezar, quisiera abordar algunas premisas que permitirán una mejor comprensión del tema que nos convoca. La situación actual no es nueva en la historia del país. Ya en otros momentos hemos tenido “crecimiento”: con el guano de islas, el salitre, la pesca, y ahora con la minería. Y, sin embargo, creo que no estamos tomando en serio esas experiencias.

Fui alcalde de Apurímac durante las décadas de 1980 y 1990, cuando esta ciudad fue el centro de la violencia política, lo que me da cierta autoridad para señalar que hay algunas acciones que se convierten en un instrumento de negocio. Por ejemplo, la reforma agraria del gobierno del general Juan Velasco Alvarado fue un gran negocio para algunos y un gran fracaso para otros. Del mismo modo, la violencia política desatada por Sendero Luminoso fue un gran negocio para algunos y para otros significó muerte y sangre. Lo mismo pasa con la pobreza extrema, que es un gran negocio para unos y un problema del que no se puede salir para otros. Por eso hay instituciones que están trabajando hace ya 20, 25, 30 años por superarla, pero sin incorporar a los pobres en sus proyectos, y resulta que este discurso sigue vigente porque es un gran negocio.

Los programas sociales son también un buen negocio: no puede ser posible que una señora de 90 años de edad sea beneficiaria del mismo programa en el que están la hija y la nieta.

Pareciera que pertenecen a un grupo social que nunca va a salir de la pobreza con estos programas sociales. Por eso consideramos que se convierten en un negocio.

No vaya a ser que también el término *inclusión social* sea un negocio, dado que esta experiencia se repite. Quienes gobernamos creemos que el pueblo no se da cuenta, pero no es así; y allí está el gran problema, porque se están dando cuenta de que estas acciones y los discursos que se plantean no son tan reales. Todo esto conduce a lo siguiente: cuando vemos el título de este evento —“Construyendo salidas a la conflictividad social en el país”—, parecería que el país es un antro de conflictos sociales; pero ¿se trata de conflictos sociales o de conflictos económicos?

En esa línea, puedo comentarles que Apurímac, siendo una región pequeña, acoge el 20% de la inversión minera en los últimos años. Recientemente han estado visitándonos personas de Cajamarca, especialmente en la zona de Antapacay, colindante con la provincia de Espinar, donde hay “conflictos sociales” que después se convierten en escenarios políticos: cuando un escenario se convierte en un instrumento político, como fue el caso Conga, no hay diálogo que valga, ya no hay posibilidad de negociación, porque mientras uno plantea una cosa, el otro aprovecha ese discurso para dirigirse a la población y decir que eso pasa porque su oponente quiere respaldo político.

* Presidente de la región Apurímac.

De esta manera, tenemos que empezar a preguntarnos: ¿Diálogo con quiénes? ¿Diálogo para qué? Y debe haber sinceridad política. Considero que si los políticos hubiesen actuado con sinceridad, no estaríamos diciendo que en Apurímac, por ejemplo, hay conflictos sociales. Lo que existe en esta región son conflictos económicos, tensiones entre intereses económicos. ¿Qué es una empresa minera? Una entidad que invierte para ganar, y para ello no genera un “brazo social” sino una serie de mecanismos para tener a la población tranquila mientras sacan provecho de su negocio.

Ahora bien: quiero transmitirles lo que estamos haciendo en Apurímac. ¿Por qué en Apurímac no hay una conflictividad intensa? Porque estamos pidiendo que las empresas sean sinceras. Por ejemplo, Xtrata no dice la verdad cuando afirma que en Las Bambas va a invertir 4.200 millones de dólares, y luego sostiene que subirá la inversión a 5.100 millones, y que ésa será la inversión que va a llegar a Apurímac. Esa cifra corresponde a la inversión que hará para la explotación. Esa cantidad no nos interesa, porque lo importante para nosotros en este negocio es saber cómo participan los comuneros, cómo se benefician los dueños de la superficie. Insisto: solo se puede dialogar y negociar cuando hay sinceridad y las cosas se dicen por su nombre.

En este marco de sinceridad, hemos declarado a Apurímac *región agro-minero-turística*, porque consideramos que el nivel de los precios internacionales de los minerales es una gran oportunidad para generar riqueza, que es la base del desarrollo. En Apurímac ya no hay cabida para el discurso medioambiental, porque es superficial, porque siempre hubo cambios medioambientales en el país. Incluso, ha devenido argumento para el discurso político y, aún más, para el aprovechamiento político.

Lo que he afirmado nos conduce directamente a reflexionar sobre la situación en Cajamarca. Pido de antemano las disculpas correspondientes por opinar con sinceridad. Considero que en esa región el problema se generó por un discurso político que ganó las elecciones y luego fue arrojado a la calle. El discurso del presidente Humala está en el piso, y por eso muchos aspirantes a candidatos quieren recogerlo, pensando que ese discurso va a volver a ganar, entre ellos algunos presidentes regionales. Pero el escenario va a ser diferente, como decía Haya de la Torre cuando se refería al espacio-tiempo histórico.

El tema central, desde mi punto de vista, es la sinceridad en lo que se hace. En este marco, ni el Gobierno Central trabaja con sinceridad. ¿Por qué el Gobierno no les plantea claramente a las empresas cuáles son sus expectativas de inversión, en cuánto estiman sus ganancias, cuánto debe quedar como inversión para la población? Quisiera preguntarles a los que son andinos: ¿Cómo podemos entender que la superficie es nuestra y que el subsuelo es de la concesionaria? Eso es inconcebible para los campesinos, y allí empieza el conflicto. La situación sería diferente si se les explica que ambos pueden ganar si explotan la riqueza que hay debajo de su casa.

Por eso insisto mucho en esta falta de sinceridad, pues perjudica la tranquilidad de la población. Por ejemplo, siempre estamos diciendo que no hay presencia del Estado en esas zonas. Pero ¿quién concesionó ese terreno si no fue el Estado? Entonces, sí hay presencia del Estado para concesionar, pero no para otros temas. La consecuencia es que esta situación es aprovechada con mucha habilidad por las empresas que quieren reemplazar la presencia del Estado, cometiendo un gran error. La empresa privada no debe reemplazar al Estado,



salvo que haya intereses escondidos. ¿Cuáles serían éstos?

La provincia de Cotabambas es una de las más pobres de Apurímac, pero ha recibido 63 millones de dólares para ser destinados al desarrollo comunal. Curiosamente, el gobierno del presidente Toledo creó un fideicomiso con esos fondos que son administrados actualmente por el Fondo Social Las Bambas (FOSBAM), cuyo Directorio está compuesto por cinco alcaldes y dos representantes de la empresa Xtrata. Ellos planifican todas las obras y, obviamente, lo primero que hacen son carreteras que benefician fundamentalmente a la empresa, escuelas y algunas otras obras más. A la fecha, se han gastado 52 millones de dólares (de los 63 millones disponibles), pero la pobreza se ha incrementado en la zona de intervención.

Nos preguntamos: ¿Qué ha pasado? Tomando en cuenta los resultados, una mejor alternativa hubiera sido distribuir el dinero entre los pobladores y que cada uno gastara en lo conveniente para mejorar su condición. Otra vez volvemos a la falta de sinceridad.

Más aún: en julio de este año se emitió la Resolución Ministerial 180-2012-PCM,¹ que formaliza la Mesa de Trabajo para el Desarrollo de la Provincia de Cotabambas. Esto, que debía tranquilizar a la población, contrariamente ha generado problemas que nosotros tenemos que resolver. En los considerandos de tal norma se dice algo que es terrible:

[...] los alcaldes de la provincia de Cotabambas, de la región de Apurímac, solicitan el apoyo y la presencia del Poder Ejecutivo para la

¹ Véase el texto de la norma en: <<http://spij.minjus.gob.pe/Normas/textos/250712T.pdf>>.

implementación de los proyectos de desarrollo en la ejecución de obras presentada por las autoridades provinciales y distritales a efecto de ejecutar los ingresos que recibirá la provincia en virtud del canon del proyecto minero Las Bambas.

Entonces, la Mesa de Trabajo que debe ejecutar el mandato la preside un representante del Ministerio de Energía y Minas y la conforman un representante del Consejo de Ministros, y otros de Salud, Inclusión Social, Vivienda, Agricultura y Transportes. También podrán integrarla un representante de la Municipalidad Provincial de Cotabambas y representantes de las municipalidades distritales de Cotabambas, Tambobamba, Coyllurquí, Haquira, Mara y Chalhuancho.

¿No les parece curioso que salga una resolución ministerial para una empresa? En Apurímac tenemos más de 100 empresas en operaciones, es decir, vamos a necesitar 100 resoluciones para todas las empresas. Inicialmente, los alcaldes pensaron que era bueno contar con esta Mesa de Trabajo, pero no habían tomado en cuenta que ellos no estarían considerados. Podían estar sus representantes, pero no ellos. Por eso todos dieron marcha atrás. Ahora este tema genera conflicto. ¿Y qué hay detrás de eso? No lo sabemos. No se sabe si quieren apropiarse del canon de esta provincia para que un grupo del gobierno de turno maneje este presupuesto en función de sus planes para el 2015, utilizando el mentiroso cliché de siempre: “Los alcaldes no tienen capacidad de ejecución”, “los presidentes no tienen capacidad de ejecución”.

Repito: debemos obligar a las empresas a que sean sinceras respecto a los proyectos que ejecutan. En el caso de Apurímac hemos logrado lo siguiente: a) que no se esfuercen en reemplazar al Gobierno,

en ningún caso; b) que cada empresa explique su proyecto a la población; y, c) que se haga un consolidado de los empresarios —lo hemos denominado *Grupo Apurímac*—, que se reúna periódicamente con el Presidente Regional. Sobre esto último, la representatividad del gobernante, sea del Gobierno Central, Regional o Municipal, es fundamental en un ámbito donde la población es esencialmente campesina y muchas veces tiene grandes limitaciones para negociar sus intereses con funcionarios mineros expertos en diversos temas. De esta manera, tenemos que negociar cuánto le corresponde al comunero, y en el caso de Apurímac hemos decidido dos cuestiones:

1. Trabajaremos en forestación, pero de manera diferente a como se hace actualmente. No vamos a decirle a la empresa que foreste, sino que el comunero sienta que el beneficio es compartido y que plante un árbol que le será pagado por la empresa y el Gobierno. El monto por cada árbol plantado será de 10 soles. Así, si su familia planta 2 mil árboles en toda la campaña, tendrá 20 mil soles por su trabajo. Además, ese árbol será para el campesino, porque está en su terreno.
2. Otro tema sobre el que nos hemos pronunciado es el de la relación entre la minería artesanal, informal o incluso ilegal, y los propietarios de las concesiones. En la región Apurímac emitimos una norma cuyo primer punto establecía que para que el minero fuera reconocido como artesanal, debía tener una relación documentada con el titular de la concesión. Sin embargo, por presión de los mineros artesanales, se dieron decretos legislativos —entre ellos el 1105— que abren la ventanilla única. Ahora tan solo

con una declaración jurada se puede ser minero artesanal y regularizarse a futuro.

El resultado es que actualmente tenemos 20 mil mineros artesanales en Apurímac. Mil de ellos están en las concesiones de Las Bambas, que es un caso especial. (Las Bambas es una licitación internacional y el Estado tiene la obligación de otorgar las garantías necesarias.)

Ahora bien: ¿cómo retiramos a los mil mineros artesanales de allí? Es entonces cuando sobreviene el conflicto. Al respecto, quisiera comentarles que está circulando un artículo electrónico de Hernán de la Cruz Enciso, presidente de la Federación Departamental de Mineros Artesanales y Pequeños Productores Mineros de Apurímac (FERMAPA), que dice lo siguiente: “Es urgente comprar armas, organizarnos y protegernos nosotros mismos. Un minero artesanal, un arma de fuego”.² En otras palabras, los mineros artesanales se están armando porque tienen dinero. Preguntamos: ¿Quién va a sacar a estos mineros informales de las concesiones, ahora que el plazo se está venciendo? Como se imaginarán, Apurímac será un polvorín.

En suma, los conflictos se generan por falta de sinceridad a todo nivel. Las empresas invierten para obtener utilidades, lo que es razonable y con lo que estamos de acuerdo. Pero también debemos exigir que se haga partícipe de esas ganancias al dueño de la superficie donde se localiza la explotación, porque de otra manera habrá problemas. Para ello, en vez de los diálogos infructuosos, debe elaborarse un plan para que los beneficios del *boom* minero sean compartidos por todos los peruanos. Es un cambio de

enfoque: debemos buscar cómo beneficiarnos; así todos defenderemos la actividad minera.

Esto nos conduce a reflexionar acerca de un gran problema en Apurímac: ¿Cuál es el actual rol de las comunidades campesinas, dueñas de una gran parte del territorio apurimeño? Décadas atrás, entre los años 80 y 90, Sendero Luminoso fue tomando posiciones en los sindicatos, pero ahora hay un fenómeno más peligroso: los movimientos políticos están captando a las directivas de las comunidades campesinas.

Lo anterior da pie para comentar que nosotros participamos en un fuerte paro regional contra Xtrata. En un primer momento adoptamos una posición pasiva, para analizar cómo se iba desarrollando. (Como ya señaló Vladimiro Huaroc, también vemos los conflictos como oportunidades para apreciar dónde está el problema.) En ese conflicto, cuatro personas fueron heridas de bala, y una de ellas era un campesino de 74 años. Cuando se le preguntó qué hacía en el paro, dijo que si no participaba la directiva de la comunidad le cobraba una multa de 50 soles: “No tengo quién me pague los 50 soles y preferí ir. Cuando llegó la Policía no pude escapar y me cayó una bala”, manifestó. Cuando los hijos le reclamaron, les dijo que en lugar de reprocharle su conducta debieron pagarle la multa. Ahora las comunidades también se han convertido en un instrumento de negocio, porque, ¿adónde va el dinero de las multas?

Otro asunto relacionado con lo anterior: ¿Por qué los frentes de defensa prosperan en el país? Existe hasta una Federación de Frentes de Defensa. En Apurímac tenemos paz porque no

² Véase el artículo completo en: <<http://www.connuestroperu.com/economia/18-economia/33120-ique-hay-detras-del-bullying-contra-los-mineros-artesanales>>.



existe un frente de defensa, y si existe, nadie lo valida. En ningún caso mi despacho los convoca ni los atiende, porque nadie los ha elegido. Por eso, insisto, debe haber diálogo y negociación con los que están en el negocio.

En la provincia de Aymaraes hubo una discusión terrible con la empresa Hochschild. El presidente del Frente de Defensa pedía participar en la negociación de la empresa con la comunidad, como representante de la sociedad civil. En otras palabras, también quería estar en el negocio. Es decir, aspiraba a tener una representatividad que nadie le había otorgado. En Apurímac los frentes de defensa no tienen representatividad y, aun así, llevan el cliché de “representantes de la sociedad civil”. El alcalde es el elegido por el pueblo y es la autoridad que tiene que hablar en representación del pueblo. En el caso de la propiedad, es el presidente de la comunidad campesina, como propietario de la superficie. Es con ellos con quienes se debe negociar, y no con gente que no tiene nada que ver.

Finalmente está el asunto de la normatividad clara. Cada empresa negocia por su lado con la comunidad campesina, sin ningún marco legal. Para la autorización de prospección, se reúne con la empresa y le dice qué debe pagar, acordando la suma de 300 mil soles. Pero al día siguiente otros vecinos se niegan a aceptar lo pactado, aduciendo que es muy poco, y plantean que sea un millón de soles, descalificando a los que hicieron las negociaciones, y cae la directiva. Cuando se le pregunta a la empresa sobre qué marco negoció, ésta afirma que fue a partir de la propuesta de los comuneros. Por lo tanto, tiene que haber un marco para que la negociación llegue a soluciones sostenidas. Si no, al día siguiente se desconoce al que ha negociado y se elige a otro. Si hubiese un marco legal sólidas, este país sería diferente. ■

Los gobiernos regionales, las actividades extractivas y los conflictos sociales

Eduardo Ballón*

Desde la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, una institución que se está construyendo, quiero hacer una intervención breve, ordenada en tres puntos: (i) el posicionamiento compartido por la Asamblea, una institución plural y diversa, frente al tema de la minería; (ii) un balance muy rápido de qué pasó con el Gobierno Nacional y qué con los gobiernos regionales en el tema de los conflictos; y, (iii) tratar de identificar dónde, en materia de gobernabilidad, se encuentran los problemas centrales e intentar contribuir al esfuerzo que hoy día el Gobierno y el Estado le encargan a la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS).

I

Independientemente de la valoración que tengamos de ella, la minería es necesaria para el país, y lo será por los próximos 25 a 30 años. Las características del patrón de crecimiento y del modelo de desarrollo nos impiden escaparnos de ella en el corto plazo. Los datos “duros” son claros: a lo largo de la última década, la minería representó, en promedio, el 6% del PBI, el 70% de las exportaciones totales, y el 25,6% del *stock* total de inversión extranjera directa. Pero generó apenas el 1% del empleo y el 37% del impuesto a la renta. El territorio concesionado a ella alcanzó el 13,6% del territorio nacional, y el destinado

a los lotes de hidrocarburos (exploración y explotación), el 28,3%.

Para que esa minería sea viable y su explotación sea útil, tiene que respetar escrupulosamente los derechos de las poblaciones y el derecho de consulta previa. Su impacto ambiental —especialmente sobre el agua— debe reducirse al mínimo; es necesario resolver en el corto plazo el tema de los pasivos ambientales generados y asegurar su aporte a las condiciones de vida e infraestructura de las poblaciones y los territorios que ocupa. Para ser sostenible, esa minería debe convivir armónicamente con las demás actividades que se realizan en el territorio donde ella opera.

Sin embargo, es claro que con mucha de la minería y la mala institucionalidad que hoy tenemos el país está condenado a una conflictividad que puede crecer exponencialmente. Recordemos que en el año 2005, de 77 conflictos registrados, apenas el 13% eran socioambientales; a partir del 2009, éstos se incrementaron hasta bordear el 50% del total, y, según el Reporte de la Defensoría de octubre, el 63,9% de los 233 conflictos activos y latentes era socioambiental. Resulta pues evidente que se trata de un tema neurálgico en el que es urgente avanzar en la definición de la nueva minería anunciada por el presidente Humala.

* Secretario Técnico de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.

II

En lo que concierne a la atención de los conflictos, conviene una rápida mirada de lo realizado por el Gobierno Nacional. En 2007, la Presidencia del Consejo de Ministros constituyó la Unidad de Prevención de Conflictos como la instancia del Ejecutivo encargada de la atención de éstos. Posteriormente se creó la Comisión Multisectorial de Prevención, que integró a 12 ministerios con la responsabilidad de diseñar estrategias y de conducir el proceso de negociación. Más tarde, en 2009, mediante el DS 056 se amplió la cantidad de ministerios de la Comisión y se decidió conformar oficinas de prevención en cada ministerio; oficinas de



prevención que pasaron a ser la autoridad que atendía específicamente los conflictos sociales. En 2011, mediante RM, se aprobaron los lineamientos y estrategias para la gestión de los conflictos sociales, en un esfuerzo que naufragó, como lo evidencia la reciente creación de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad, que ha presentado la propuesta expuesta aquí por Vladimiro Huaroc. Hecho este recorrido, conviene preguntarse por el denominador común de esta historia: los conflictos siempre fueron asumidos como responsabilidad del Ejecutivo, desconociéndose toda atribución a las autoridades regionales y a las locales, mientras, simultáneamente y de manera creciente, el Gobierno Nacional tiende a acusarlas de ser parte de la conflictividad. Si ésta es la historia desde el Gobierno Nacional, ¿cuál es la de los gobiernos regionales?

Formalmente, el antecedente legal se encuentra en las oficinas de resolución de conflictos de las antiguas direcciones regionales de trabajo. En otras palabras, una fantasía. El antecedente práctico lo encontramos en los gobiernos regionales de Junín (cuando Vladimiro Huaroc era presidente) y de San Martín, en el conflicto con los pueblos amazónicos y los acontecimientos de Bagua. En ambos los gobiernos regionales cumplen, en la medida de sus capacidades, un papel de acercamiento y facilitación vital para la atención del conflicto.

Con esa experiencia, a partir del 2009 aparecen por lo menos 8 ordenanzas regionales que declaran de interés regional la prevención y el tratamiento inmediato de los conflictos sociales para la cultura de paz. Todas ellas están marcadas por el discurso que tenía en ese momento el Ministerio de la Mujer —entonces a cargo precisamente de la Cultura de Paz—, que en el fondo era uno más de los discursos del Estado.

Entre el 2009 y el 2010, distintos gobiernos regionales —Cajamarca, Ayacucho, Piura, La Libertad, Ica y Tacna— crearon espacios multisectoriales —comisiones o consejos— de atención a la conflictividad. Más recientemente, varios gobiernos regionales, la ANGR y una intervención de Pro Descentralización, de la AID, trabajaron un proyecto con el fin de desarrollar capacidades regionales para la gestión de conflictos sociales. Como resultado más claro, entre el 2011 y el 2012 cinco gobiernos regionales han creado oficinas, unidades, subgerencias o áreas funcionales no estructuradas de prevención de conflictos.

¿Cuál es el denominador común de esta otra historia? La necesidad de responder a los conflictos hace que las autoridades subnacionales, más allá de sus limitadas competencias, traten de actuar. No es verdad que los gobiernos regionales y los gobiernos subnacionales pretendan ponerse de perfil frecuentemente; así lo intentarían, no podrían hacerlo. Lo que sí es claro en relación con sus esfuerzos es que éstos provienen de abajo y no tienen ninguna articulación ni capacidad de diálogo con lo que ocurre en el espacio nacional.

III

Si buscamos identificar, en materia de gobernabilidad, cuáles son los problemas centrales que explican este divorcio, vamos a encontrar en primer lugar la inexistencia de competencias de regiones y municipalidades en el tema de conflictos. Los desafío a que me muestren dónde, en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, o en la Ley Orgánica de Municipalidades, aparece siquiera el término *conflicto*. Lo que ocurre es que el Estado entiende que el conflicto es una anomalía que hay que prevenir y que hay que negociar; ése ha sido el enfoque que ha predominado.

En segundo lugar, hay temas neurálgicos que tienen que ver con la conflictividad actual —minería, energía o agua— y en los que no existen competencias claras, no digo solo entre el Gobierno Nacional y los gobiernos subnacionales, sino incluso al interior del propio Gobierno Nacional. ¿O acaso no hemos sido todos testigos de la disputa de dos de los sectores por el manejo de la Autoridad Nacional del Agua (ANA)? Hay allí un segundo problema clarísimo que no admite discusión.

En tercer lugar, en todos los niveles del Estado faltan técnicos, funcionarios y autoridades capaces, más allá de los pocos especialistas en materia de conflictos sociales. En sentido estricto, y más profundamente, tendríamos incluso que hablar de la falta de sensibilidad frente a éstos. Esas carencias de autoridades y funcionarios muchas veces llegan a crear/profundizar conflictos en absolutamente cualquier materia, lo que nos plantea un tema de muchísimo más largo plazo que tiene que ver con la cultura del Estado, de un Estado que nos da la impresión de que está definitivamente exánime, que fue diseñado para otro tiempo y funciones y que no sabe cómo actuar en este ciclo largo de crecimiento que estamos viviendo.

Si constatamos esta realidad y, a la vez, miramos el esfuerzo de la ONDS, tenemos que preguntarnos, antes que por la consistencia en sí misma de esta Oficina, de la que no dudo, por la solvencia del Estado, es decir, de un Estado que simultáneamente apuesta por esta Oficina y sigue generándose conflictos como el que ha creado con el DS 005 del Ministerio de Producción, que cambia las reglas de la pesca, yendo más allá de donde puede ir un decreto supremo. No me estoy pronunciando sobre si el DS es bueno o malo; el resultado es que se trata de un decreto rechazado por todos, desde el pescador



artesanal más pequeño hasta el industrial más grande; al medio, triturados porque les quitan competencias y les dan responsabilidades que no pueden cumplir por decreto supremo, están los gobiernos regionales.

Es más o menos claro que las posibilidades de aporte y éxito de los gobiernos subnacionales en la prevención y transformación de la conflictividad pasan por su articulación a un sistema que el Estado debe construir. Entendemos que ése debe ser uno de los desafíos de la Oficina Nacional recientemente creada. Ese sistema, si se pretende virtuoso, tiene que ser parte de la solución a la relación general entre el Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos municipales. Si se sigue pretendiendo atender la conflictividad desde Lima, desde una oficina central que opera en el territorio nacional desconociendo

a las autoridades legítimas de las distintas circunscripciones —es decir, sin incorporarlas al sistema que se va a crear—, además de desperdiciar su aporte, no avanzaremos en la transformación de la conflictividad que hoy nos acompaña y amenaza.

Termino recordando una convicción de la ANGR: no hay inclusión y desarrollo sin los gobiernos subnacionales; los presidentes regionales, en su pluralidad (los que están de acuerdo con el Gobierno Nacional y los que no), están convencidos de que la única manera que tienen las autoridades subnacionales de ser exitosas, es con un Gobierno Nacional exitoso, y a la inversa. Si aplicamos esa convicción a la responsabilidad del Estado y a la que tienen y deben tener los distintos niveles del gobierno en materia de conflictividad, el corolario posible es claro. ■

Las empresas y los conflictos sociales: La Responsabilidad Social Empresarial y los conflictos sociales en el Perú

Alessandra Leverone*

Quiero presentar aquí la visión del Instituto SASE sobre la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) desde nuestra experiencia de trabajo con diversas organizaciones. La primera reflexión que me gustaría plantear gira en torno al alcance de la RSE. En nuestro caso, hace ya algunos años le quitamos el apellido: en realidad, estamos hablando de responsabilidad social de todos. Es decir, no podemos ni debemos seguir adjudicándosela solo a las empresas.

En esa línea, la misión de SASE como institución es contribuir con el proceso de transformación de la sociedad peruana a través de la promoción de la responsabilidad social como tarea de TODOS: un Estado socialmente responsable, empresas socialmente responsables, y lo mismo para las organizaciones de la sociedad civil. Incluso la Academia juega un rol crucial, según nuestro punto de vista.

De ahí que me parezca importante distinguir entre las obligaciones contractuales —laborales o de servicio— que están sujetas a sanción legal o penalidad por incumplimiento, y la Responsabilidad Social, en este caso empresarial, que es voluntaria en tanto no depende de la actividad de la empresa y cuya omisión no genera sanción legal sino moral. Reiteramos: es importante precisar esta distinción, porque una empresa que dice “yo sí les pago puntualmente a

mis colaboradores” está cumpliendo con la ley, no está haciendo Responsabilidad Social. Esto debe quedar muy claro.

Lo siguiente sería distinguir entre, por un lado, filantropía, que es el compromiso ético individual cuyo sentido es asistencialista —acciones de caridad, por ejemplo— e inversión social, cuya finalidad es la canalización de recursos para asegurar imagen, temas de reputación o algún tipo de retorno; y, por otro lado, la Responsabilidad Social entendida como una nueva forma de gerencia que promueve liderazgos internos, que abre una mirada integral de futuro en la que la empresa se da una visión de mayor compromiso con la sociedad, una visión-país.

Al respecto, tenemos dimensiones como los derechos humanos, que pueden ejemplificar esto último. Hay ciertos estándares de Responsabilidad Social que tocan los temas de derechos humanos. Dos de los principios del Pacto Mundial están referidos a ellos. En la ISO 26000,¹ que es la guía de Responsabilidad Social para todo tipo de organización, no solo para las empresas, uno de los siete temas fundamentales es el de los derechos humanos, que, a su vez, contiene ocho subtemas. Luego tenemos la *Global Reporting Initiative* (GRI), una metodología muy utilizada para la elaboración de reportes de sostenibilidad² que contiene nueve indicadores de derechos

* Directora Ejecutiva del Instituto SASE.

¹ Véase: <<http://www.iso.org/iso/home/standards/iso26000.htm>>.

² Véase: <<http://www.globalreporting.org/reporting/reporting-framework-overview/Pages/default.aspx>>.



humanos.³ Estos tres estándares nos muestran la manera cómo están manejándose estos temas actualmente.

En nuestra experiencia desde SASE hemos visto, por ejemplo, que el acceso al empleo es una de las principales causas generadoras de conflictividad entre la comunidad y la empresa. Se han dado casos en los que cuando llega la empresa a la comunidad, ofrece 400 puestos de trabajo, y cuando debe implementar el compromiso se da cuenta de que no eran 400 sino menos, lo que genera una expectativa que termina en frustración. Existe el paradigma según el cual todo tiene que ser materia de compromiso y convenio, cuando es mucho mejor y más recomendable orientarse a mantener una comunicación fluida y la consulta: el compromiso no garantiza paz social, pero sí lo puede hacer la comunicación fluida y

la relación constante. Eso lo hemos comprobado en nuestras experiencias de acompañamiento con diversas empresas.

De este modo, lo más importante es cómo construimos y gestionamos nuestros vínculos, cómo nos relacionamos. Esto es algo válido en todo nivel y en todo tipo de organización, y es la única forma de hacer sostenible la relación, porque es fundamental para generar confianza y sinceridad, es decir, ser honestos con lo que estamos haciendo o pretendemos hacer.

En esa línea, en 2009 hicimos en SASE un estudio en siete regiones del país en el que la pregunta era: ¿Cómo actuamos las personas?; y, más específicamente, ¿cómo actuamos los peruanos? Se sabe que solo el 5% de nuestros actos los realizamos en forma consciente; el 95%

³ Véase: <<http://www.globalreporting.org/resourcelibrary/G3-Human-Rights-Indicator-Protocols.pdf>>.

restante obedece a patrones de conducta que repetimos de manera inconsciente y que están influenciados por acciones, lenguajes, tipos de relaciones; en suma, por toda nuestra “herencia”.

El estudio referido registró que las metáforas más mencionadas para describirnos como peruanos eran, entre otras, “hecha la ley, hecha la trampa” —es decir: estamos acostumbrados a sacarle la vuelta a todo—; “el papel aguanta todo” —es decir: mis compromisos simplemente no valen—; “roba pero hace obra”. Como podrán deducir, esto fue una tremenda llamada de atención para nosotros, porque nos empezamos a preguntar: ¿Cómo podemos trabajar juntos bajo estos patrones? En cualquier tipo de compromiso que queramos entablar, con estos patrones no tendremos ninguna seguridad de que funcione.

Cuando los seres humanos nos relacionamos, normalmente nos desenvolvemos en la parte visible del iceberg, que son las expectativas explícitas; pero no vemos el discurso subyacente, que vendría a ser la parte sumergida del iceberg, cuando es eso justamente lo que nos va a permitir entender a cabalidad lo que estaba expresándose a través de esas metáforas. Esto es lo que muchas veces sucede cuando se hace una intervención en alguna comunidad rural. Estamos hablando al nivel visible y no sabemos cuál es la dinámica real de este espacio, de esta comunidad.

Si no hay confianza solo se comparten las expectativas explícitas, la parte de arriba del iceberg. De esta manera, se entiende que la empresa ha hecho una buena gestión de Responsabilidad Social cuando presenta sus reportes de sostenibilidad, pero repentinamente estalla un conflicto. ¿Por qué? ¿Qué hizo mal? En casos como éste hemos tenido que retroceder y empezar a mirar hacia dentro de las propias organizaciones, revisar cuál es el discurso que se

está emitiendo hacia afuera, y así empezamos a darnos cuenta de que muchas veces hay un discurso incoherente en los distintos niveles de la propia organización.

Ahora que escuchaba en esta reunión que el Estado debía tener coherencia en todos los niveles —nacional, regional y local—, pensé que eso mismo debían tener las organizaciones y las empresas. No es posible que los altos mandos de éstas tengan un discurso y cuando se habla con los responsables de las áreas de relaciones comunitarias el discurso sea otro. ¿A quién se le cree? Así no es muy fácil generar confianza.

Resumiendo, la estrategia es crear confianza. ¿Cómo se hace? Generando liderazgos con visión, construyendo una relación sincera, aprendiendo a manejar de forma adecuada los problemas y corrigiendo acciones o deficiencias. Porque, como ya se dijo, los conflictos son una oportunidad para mejorar, y así los tenemos que ver, para ofrecer respuestas oportunas. Esto es una crítica, desde nuestro punto de vista, a las empresas.

Sin embargo, no podemos seguir viendo a las empresas como si fueran el centro del sistema solar, el núcleo desde el cual todos respondemos de acuerdo con sus necesidades. Esto, en verdad, es muy egocéntrico. Ellas no están al medio, porque somos todos los actores de la sociedad los que tenemos que intervenir. En ese sentido, la experiencia obtenida nos permite identificar la existencia de grupos de interés cuyas dinámicas en materia de Responsabilidad Social son más complejas de las que habíamos asumido previamente. Esto nos obliga a ver la figura completa, pues se trata de un sistema con una dinámica más compleja, que contiene tensiones positivas y negativas, y cuyo “balance de energía” depende de la carga que prevalezca,



lo que permitirá —o no— la autogeneración del propio sistema.⁴

De este modo, la Responsabilidad Social no es una receta; no se puede decir que una empresa hace Responsabilidad Social porque ya tiene el tema de los conflictos solucionado, porque éstos van automodificándose conforme se va haciendo la propia gestión. Al respecto, debe apuntarse además que hay una importante situación respecto a la Responsabilidad Social en la organización interna de las empresas, que no profundizaremos en esta oportunidad, por la que muchas veces es el área de Relaciones Comunitarias la que se encarga del tema y, a través del ensayo y el error, va corrigiendo el proceso de avance en las metas que se establecen.

Creemos, pues, que la Responsabilidad Social es un concepto que se materializa en la realidad concreta; sin la puesta en práctica de ciertos principios y valores no se puede ser

socialmente responsable. Los valores éticos son indispensables, y si no empezamos por ellos todo será en vano: no se puede hacer Responsabilidad Social si no se es ético. En otras palabras, la coherencia entre el discurso y lo que se hace es sumamente importante. De modo que es bueno tomarnos un tiempo para reflexionar sobre cuál es el discurso subyacente cuando nos relacionamos, qué está detrás de los intereses evidentes, y cómo ello se vincula con la construcción de ciudadanía. Además, no podemos decir que la Responsabilidad Social recae exclusivamente en las empresas, porque concierne a todo tipo de organización, y las organizaciones están compuestas por personas; por eso nosotros, desde SASE, no intentamos transformar organizaciones: transformamos personas, y sabemos que estos procesos son lentos. Y ésta es la forma como contribuimos en la construcción de una mejor sociedad. Ésa es la mirada de SASE. ■

⁴ Propuesta de enfoque desarrollada por Baltazar Caravedo, presidente del Instituto SASE, citada en el libro *Voces de la sociedad peruana por una nueva ética*. Lima: Universidad del Pacífico, 2011.

Visión empresarial sobre la situación de conflictividad en el país

Carlos Scerpella Cevallos*

En primer lugar, quisiera contextualizar el tema y fijar algunos parámetros para nuestro intercambio de opiniones. En ese sentido, nos sentimos muy identificados con las presentaciones anteriores. Las empresas buscamos sinergias y alianzas, y somos conscientes de que tenemos un rol como ciudadanos corporativos para hacer frente a la conflictividad en el país. Nuestra sensibilidad ante el tema ha ido *in crescendo*.

En mi caso, formo parte de la empresa Yanacocha desde el 2004, y lo que percibo al nivel interno es un proceso dinámico creciente y permanente. Yanacocha ha implementado ya muchas de las cosas que se han mencionado en esta reunión. Tenemos el convencimiento definitivo de que debemos buscar un consenso, identificar cuál es el interés común y la visión de desarrollo compartido. En 2008, al hacer un balance de lo actuado hasta entonces, Yanacocha reparaba justamente en que la empresa debía cambiar su modelo de intervención para, a partir de ese momento, colocar en el medio de las relaciones mutuas con los grupos de interés de Cajamarca la consolidación de una visión común. Consideramos entonces que nos habíamos equivocado al aceptar responder a las demandas de la población, cuando ésta es labor del Estado.

Partiendo de la perspectiva de RESOLVE, una ONG que está trabajando con nosotros (como corporación) y que difunde un modelo de comprensión de los conflictos, creemos que éstos nacen de un interés implícito ya mencionado aquí por Alessandra Leverone. Los valores y las posturas forman parte de lo que se escucha en los discursos, pero estas posturas no son los objetivos que se buscan finalmente. Las personas tratan de satisfacer intereses, valores, creencias y convencimientos, y ésta es una dinámica reconocida en cualquier sociedad. Obviamente, si los actores no logran satisfacer sus necesidades básicas fundamentales, van a presentar quejas y a manifestarse para tratar de resolver esas necesidades. Por eso se organizan foros, se crean espacios o agendas públicas que todos conocen a través de los medios, dinámicas regionales o locales. Si, finalmente, no lo logran, generarán una polarización en la que a las empresas mineras nos ha tocado estar casi siempre en el otro extremo. En las regiones donde tenemos presencia, si la controversia no se resuelve, la situación se intensifica. Ésa es la dinámica del conflicto.

En relación con el tema del conflicto y las empresas, Seymour Rubin¹ se pregunta por qué las corporaciones que tienen una visión global están

* Especialista Senior en Derechos Humanos de Yanacocha.

¹ Rubin, Seymour J.: "Transnational Corporations and International Codes of Conduct: A Study of the Relationship Between International Legal Cooperation and Economic Development". *American University International Law Review* 10, n.º 4 (1995): 1275-1289.



tan involucradas en los conflictos regionales. A lo que refiere el autor es a que no solo las empresas nacionales tienen conflictos locales, sino que ellos también afectan a las empresas transnacionales. Las grandes corporaciones proceden de países desarrollados con altos estándares de vida, y cuando deben relacionarse con una realidad en la que no hay atención de salud y la gente se muere por enfermedades infecciosas respiratorias agudas (IRA), donde no hay agua potable o servicios básicos, estas poblaciones trasladan sus expectativas a las corporaciones para que sean éstas las que las satisfagan.

En nuestro caso específico, Yanacocha se hizo presente en el Perú en 1992, el mismo año que ocurrió el atentado de la calle Tarata, el año que cayó Abimael Guzmán, el año del autogolpe. Como se ve, muchos hechos se relacionan con los inicios de Yanacocha.

Algunas causas probables

Imagino que ustedes quieren conocer lo que se comenta en los pasillos de las corporaciones mineras. Esto es lo que las empresas consideramos:

Expectativas. Las expectativas de la gente se centran en trabajo y contratos. Éstas son las formas en las que la gente cree que puede participar de la dinámica económica que se desarrolla por la actividad de las corporaciones.

Hechos y percepciones. Definitivamente, la industria extractiva genera impactos inevitables, como el movimiento de polvo. En el caso de las empresas extractivas, este hecho puede generar diferencias con la comunidad. Otro tema es el agua, que en algunos casos particulares se convierte en un problema real pero en otros no pasa de

las percepciones. El tema del agua es el más utilizado, pues no hay nada más alarmante para una comunidad que la posibilidad de quedarse sin agua o consumir agua contaminada. Pero sean éstos hechos o percepciones, igual deben ser atendidas por las empresas y por el Estado, ya sea para aclarar las dudas o para resolverlas en su rol de responsable del cumplimiento de la ley.

Incumplimiento de compromisos. Con respecto al incumplimiento de compromisos, Yanacocha tiene una historia interesante. En 2008 se hizo un listado y descubrimos que teníamos compromisos pendientes. Un símil con la vida cotidiana ayudará a graficar esta idea. Cuando algún miembro de nuestra familia no cumple con las responsabilidades que le tocan —recoger la ropa de la lavandería, comprar cosas, reparar algo, etcétera—, las relaciones intrafamiliares pueden provocar un conflicto. Eso es lo que estaba pasando en Yanacocha. Como resultado de este diagnóstico se creó entonces una oficina que ahora está a cargo de la gestión del cumplimiento de compromisos. El tema de la gestión de los compromisos o las percepciones sobre los compromisos es fundamental.

Intereses foráneos. Coincido con el presidente regional de Apurímac, Elías Segovia, sobre la existencia de intereses foráneos, introducidos por actores ajenos al proceso, que no forman parte de las expectativas de la comunidad, es decir, que introducen intereses particulares.

Dos visiones o entendimientos de una misma realidad. En el tema de las expectativas puede haber también un choque de visiones o del

entendimiento de una misma realidad; éste es un tema cultural. Por ejemplo, dicen que la gente del campo tiene una idea circular del tiempo, mientras la nuestra es una concepción lineal: tenemos un proyecto y metas, e incluso se pondera el logro de estas metas en las fechas programadas.

Falta de confianza. La falta de confianza es un elemento fundamental, como mencionó el señor Vladimiro Huaroc cuando asumió su cargo al referirse a la situación en Cajamarca: “El tema de la confianza era un tema gravísimo”.

Inconsistencia en el tiempo y desgaste de la relación. En el tema de la confianza, la inconsistencia en el tiempo es muy dañina. Con esto me refiero a temas como el de los compromisos que se establecen y se van dejando atrás conforme transcurre el tiempo, ya sea porque se cambia de funcionario, porque se cambia de política o porque llega una nueva gerencia y parte de que todo lo que se ha hecho está mal y comienza todo de nuevo. Esto no solo ocurre en las corporaciones: se puede percibir lo mismo en el Estado. Sobre la gestión de la educación, por ejemplo, el gobierno anterior mantuvo una política distinta de la que se aplica hoy. Hay un constante “comenzar de nuevo”. Esto es inconsistencia en el tiempo, y provoca el desgaste de la relación.

Falta de presencia del Estado (Estado de derecho). Otra preocupación que circula por los pasillos de las empresas es la falta de presencia del Estado de derecho. Las empresas acordamos las reglas con el Estado y esperamos que ellas se cumplan, pero lamentablemente no es así, con lo que se

genera un problema que sobrepasa nuestras posibilidades. Muchas veces nos vemos tentados de convertirnos en el Estado en los territorios donde operamos. Al respecto, las empresas creemos que la solución está en que todos los actores —gobierno, empresas, organizaciones sociales, ONG—, y todos los que estamos en esta mesa el día de hoy, cumplamos un papel fundamental.

Cambios de paradigmas

Otro aspecto relacionado es el de los cambios de paradigmas en la actividad minera, esto es, pasar de la intervención de corto plazo a la sostenibilidad:

Sostenibilidad vs. Corto plazo. Al hablar de pasar de la intervención de corto plazo a la sostenibilidad no me refiero a la sostenibilidad de la empresa, sino a la de los entornos sociales, la región (la provincia, la localidad). La empresa debe entender la visión de sostenibilidad para esa realidad.

Visión de desarrollo vs. Asistencialismo. En otras palabras, estamos cambiando la visión asistencialista —el giro de cheques o la solución de problemas inmediatos— por una visión de desarrollo que deje atrás lo inmediato y se preocupe por lo permanente, por lo que va a quedar luego de que los recursos hayan sido extraídos y puestos en valor, porque esa riqueza tiene que convertirse en un capital que genere dinámicas sociales positivas. Por eso tenemos programas de intervención social en temas como ganadería, agricultura, educación y otros. También están los programas que implementan Xstrata en Apurímac u otras empresas en zonas como Huancavelica. En suma, hay varios

programas que se están desarrollando pensando en la sostenibilidad, y estamos pasando de un modelo reactivo a uno proactivo.

Inversión vs. Gasto. Las empresas han empezado a procesar cambios en su visión del gasto social. Años atrás, cuando predominaba la minería antigua, esto era considerado un gasto, pero hoy es asumido como una inversión. Hacer inversión social, en el buen sentido de compartir la riqueza, aspirar a que haya una justa distribución, que no es tarea de la empresa pero sí está en su pensamiento, en el centro de sus relaciones con la población.

Socio del negocio vs. Proveedor. Los proveedores, los terceros, cualquier persona que tenga camioneta con algún distintivo de la empresa, que use prendas que la identifiquen como trabajador de la industria minera —en nuestro caso, que sea contratista de Yanacocha— es parte de nuestra preocupación, porque la cadena de valor también genera un impacto con sus acciones, tanto por sus comportamientos dentro de su negocio como por su comportamiento en la sociedad. Nos preocupamos, pues, por la conducta de nuestros socios en el negocio.

Sinergias vs. Individualismo y Multiplicar valor vs. Perder valor. Antiguamente se hablaba de que compartir proyectos de inversión con el Estado era generarse costos; hoy no es así. Por ejemplo, en Cajamarca hay consenso con respecto a que la forestación es una alternativa económica para la provincia, y por eso la Alcaldía y el Gobierno Regional tenían un presupuesto para ello. Como comprenderán, así no



había eficiencia en el gasto del Estado. En algún momento se buscó un modelo de asociatividad y se habló de fusionar las tres fuentes de inversión —Gobierno Local, Gobierno Regional e inversión social empresarial—, con el fin de multiplicar el valor de lo que se tenía. Éste es el nuevo paradigma en el trabajo con el Estado: sinergias *versus* individualismo. Sobre esto, Yanacocha se ha prometido no hacer ninguna acción sin el Estado.

Responsabilidad Social vs. Cumplimiento legal. Además, lo que antes se entendía solo como obligaciones de cumplimiento legal —los temas laborales y el pago de impuestos— hoy es entendido como cuestiones que forman parte de nuestra Responsabilidad Social. Se trata de una visión que ha cambiado desde hace ya varios años. Hoy en día pensamos en una

visión de Responsabilidad Social, porque eso le da sostenibilidad a la empresa, a la industria. Mi paradigma personal es que el futuro de la minería depende del pasado de la minería: si la huella que dejamos no es una buena huella, no habrá futuro para la minería en el Perú.

Buen gobierno corporativo. Creo que la visión de todos los que estamos en minería es que la imagen es algo que debemos cuidar, no solo por un tema de negocio, sino también porque las acciones en el mercado de valores se pueden ver impactadas por una frase mal dicha, y los efectos pueden ser muy malos.

Responsabilidad social y ambiental. Los nuevos paradigmas se refieren al buen gobierno corporativo, la transparencia total y personas idóneas haciendo lo justo, porque ha habido crisis mundiales en las que las finanzas se han visto impactadas por malos manejos, malas decisiones, responsabilidad socioambiental relajada. En suma, no se puede hacer un proyecto si no se tiene una planificación adecuada e integral que incorpore todos los factores actuantes.

Seguridad de nuestros trabajadores. En esta línea es crucial que contemplemos la seguridad de los trabajadores —*safety*—, porque no puede haber costos en vidas ni accidentes de las personas cuando se hacen negocios, aunque a veces protegerlas de una actividad insegura implique parar las operaciones.

Transparencia. También la transparencia es exigida por la sociedad, y por eso participamos en la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (*Extractive Industries Transparency Initiative-*

EITI),² que busca evitar la corrupción y promover la transparencia en la inversión y los resultados de la industria extractiva, porque ambas generan una agenda pública para que la sociedad organizada, el gobierno y los agentes participantes de los presupuestos participativos sepan con qué recursos se cuenta y se conviertan en una herramienta de gestión muy útil para el desarrollo de las regiones.

Por otro lado, como la transparencia es un compromiso, muchas empresas ya estamos comprometidas con la *Global Reporting Initiative (GRI)* desde hace muchos años —en nuestro caso, desde el 2006—. La idea es informar de la gestión y los resultados del año que pasó, respondiendo a preguntas como: ¿Cuál fue el plan al comienzo del año? ¿Tuve éxito o no lo tuve? ¿En qué? Si se cumplieron las metas de gestión, pero los resultados esperados no fueron exitosos, ¿se va a cambiar el plan para el próximo año? Si lo voy a cambiar, ¿el nuevo plan funcionará? ¿por qué? Nuestra presentación más reciente del GRI incluye un informe completo de nuestro proyecto tan mencionado en los medios de comunicación durante todo este año.

Visión de derechos humanos. Sobre la visión de derechos humanos, soy el Especialista Senior en Derechos Humanos y Defensor de la Ética de Yanacocha. Mi trabajo consiste en lograr —con mecanismos y acciones transversales— que las decisiones que tome la empresa incorporen una visión de derechos humanos, que es lo que plantea el *Marco de la ONU para las empresas y los derechos humanos* propuesto por John

Ruggie: hacer una debida diligencia: ¿La acción que va a realizarse puede impactar sobre un derecho individual? Si la respuesta es afirmativa, entonces la lógica de la acción debe cambiar, porque éste es un aspecto que no está en discusión. La empresa no puede hacer el negocio a costa de restringir el ejercicio de los derechos fundamentales. Pero también puede ocurrir un hecho no deseado, una situación en la que involuntariamente, por negligencia de una persona o por accidente, se colisiona con los derechos. ¿Cómo se mitiga ese impacto?, ¿cómo se remedia? Esto es muy importante, porque las empresas elaboramos un plan con presupuestos, es decir, considerando cuál puede ser el costo del impacto sobre derechos individuales por un hecho no deseado y sus efectos sobre la imagen de la empresa. Todas las áreas de Yanacocha estamos haciendo ese ejercicio, incluso desde la administración de las finanzas.

Gestión de la cadena de abastecimiento y contratistas. También las empresas parte de nuestra cadena de valor y sus miembros nos representan, y son identificados como la empresa principal, porque su presencia en la zona de influencia se debe al negocio central, que en nuestro caso es extractivo.

Consulta y escucha de la opinión y percepción pública. Tenemos una gestión que otorga importancia debida a la consulta: escuchar a las partes, estar atentos no solo a la opinión sino también a la percepción pública. Estamos muy atentos a esa parte de la información.

Responsabilidad Social interna: Nuestra declaración de compromiso. Finalmente

² Véase: <<http://eiti.org/>>.



está la creación de una Gerencia de Responsabilidad Social Interna que pretende trabajar con los contratistas, con los empleados contratados y con los que forman parte de la planilla de Yanacocha. Si no trabajamos este tema de los colaboradores, podemos hablar de maravillas estructurales o de políticas excelentes, pero la realidad se encargará de deshacer todos los esfuerzos que se puedan hacer.

Algunas otras acciones que hemos llevado a cabo y que, en conjunto, apuntan en esa dirección, son la creación de la Gerencia de Responsabilidad Social y de la Gerencia de Relaciones Institucionales y Gubernamentales; además, tenemos políticas y procedimientos de responsabilidad socioambiental, varias oficinas de quejas y reclamos muy bien instaladas y que han sido reconocidas como lo más avanzado que existe actualmente. Y aunque conocer las

quejas y los reclamos no es suficiente, esto es muy importante como mecanismo para prevenir ciertos eventos y evitar que escalen hasta convertirse en conflictos.

Por otro lado, todas las gerencias y superintendencias de la empresa que tienen contacto directo con la población nos reunimos por lo menos una vez a la semana para analizar la temperatura social y precisar lo que está pendiente. Este ejercicio nos permite identificar si hay algún tema que nos puede rebotar, que está mal manejado, expectativas manifestadas, tratando de atenderlos en forma proactiva antes de que se conviertan en esa famosa bola de nieve que termina impactándonos de una forma mayor, como un conflicto.

Finalmente, nosotros sí creemos en una sinergia absoluta entre el Estado, la sociedad y las empresas. La solución la tenemos todos. Si no hay una alianza entre Estado, sociedad y empresas, esto definitivamente no va a funcionar. ■

La respuesta de la sociedad civil:
Algunos aspectos por considerar

Seguridad humana y conflictos sociales

*José de Echave**

No es gratuito que estemos discutiendo estos temas con tanto interés. Lo que ha venido ocurriendo en los últimos 20 años en relación con la expansión de las industrias extractivas, sobre todo en minería, no tiene antecedentes en los 50 o 60 años previos. La última época de bonanza minera que recordamos los peruanos fue la de la década de 1950, y lo que ha sucedido en los años recientes supera largamente esa situación.

Sin embargo, debemos señalar que no es un fenómeno exclusivo del Perú. América Latina recibe más o menos el 30% del total mundial de la inversión minera y se ha convertido desde hace un tiempo en una de las principales regiones con actividad minera en el mundo. Varios motivos lo explican: los propios requerimientos de expansión de la industria, la necesidad de aumentar las reservas, los territorios que se han abierto y que antes estaban cerrados a las inversiones, entre otros aspectos.

Incluso, en el caso de América Latina un dato adicional marca la pauta en los 15 años precedentes y que seguirá vigente en las próximas dos décadas. Hay regiones en el mundo que tienen petróleo; otras tienen gas, minería metálica, y otras minería no metálica. Diversas regiones en el mundo tienen grandes reservas de agua dulce. Pero quizá la única región en el planeta que tiene todos esos recursos juntos es precisamente la zona del piedemonte andino-amazónico en América del Sur. Eso explica de

alguna manera la presión que se ha venido dando en los 15 años precedentes y que seguramente continuará en los próximos 20.

Entrando al análisis de los conflictos, sin duda el Perú se ha convertido en un país con una fuerte conflictividad en ascenso. Los conflictos han aumentado en número, como bien dice la Defensoría del Pueblo: en el 2006 teníamos 82 entre activos y latentes —para utilizar la clasificación de la Defensoría del Pueblo—, a fines del gobierno anterior (2011) eran 245, y en los primeros meses de la gestión del actual Gobierno el número siguió incrementándose. Por otro lado, la mitad de estos conflictos son tipificados como socioambientales, y gran parte de ellos tienen relación directa con la minería (más o menos 64%).

Recalquemos que esta conflictividad no es exclusiva del país. Un informe de PNUD señala que el 40% de los conflictos internos que se producen en el mundo tienen relación con la explotación de recursos naturales; pero, aun así, nuestra impresión es que el Perú plantea algunas características particulares que deben tomarse en cuenta.

Los conflictos no solo aumentan en número, sino también en intensidad. Por ejemplo, según la Defensoría del Pueblo, entre enero del 2006 y septiembre del 2011 el número de víctimas por conflictos sociales —y sobre todo por los vinculados a industrias extractivas— ha sido de

* Director de Cooperación.

195 muertos y 2.300 heridos. Pero hay otros datos cualitativos que reafirman la mayor intensidad de los conflictos. Por ejemplo, actualmente un conflicto minero puede polarizar a todo el país. Hemos estado discutiendo la situación de Conga durante 6 u 8 meses; después hemos tenido el caso de Espinar, y el país entero se ha dividido. Eso no sucedía antes. Tambogrande fue quizá el primer conflicto mediático, y en ese entonces todavía se veía como un conflicto lejano de los centros de debate y discusión.

También hay que tomar en cuenta que el conflicto de Conga ha provocado la caída de dos gabinetes ministeriales, algo impensable años atrás. Aún más: este conflicto marcó la reorientación política de un Gobierno que se presentaba como el de la “gran transformación” y que se había instalado hacía apenas cinco meses, lo que provocó la crisis y posterior caída del Gabinete Ministerial presidido por Salomón Lerner. Con Óscar Valdés, el nuevo primer ministro, la orientación fue totalmente distinta. De la misma manera, el conflicto de Espinar provocó una profunda crisis en la bancada parlamentaria del oficialismo. Como se ve, ahora los conflictos mineros gravitan en el escenario político del país.

Otro dato que debe tomarse en cuenta es que los conflictos han cambiado, que presentan otras características. La primera de ellas es que parecen ya no ser exclusivamente de resistencia y de rechazo a la minería, sino que traen consigo una lógica mucho más clara de cuestionamiento a las políticas públicas que subyacen al crecimiento y la expansión de la minería. Es decir, los conflictos tienen ahora un contenido más programático: se cuestionan las políticas de concesiones mineras, los estudios de impacto ambiental —una herramienta percibida como desfasada e insuficiente—, la ausencia de fiscalización y control, la falta o débil presencia del Estado, la carencia de mecanismos adecuados



de consulta y de participación ciudadana, el tema del agua, las tierras, entre otros. En suma, hay un paquete de políticas públicas que comienzan a ser cuestionadas y sobre las que se debaten alternativas.

Por otro lado, también es importante considerar que los conflictos no son homogéneos. Conga no es lo mismo que Espinar, Quellaveco o La Oroya. Hay entre ellos diferencias sustantivas: en algunos casos se aprecia una clara opción de rechazo y resistencia, y en otros se ven opciones de negociación. Algunos los podemos definir como conflictos de convivencia, como el de Espinar. En Cajamarca podemos encontrar conflictos de convivencia y de rechazo.

Lo cierto es que existe un escenario diverso porque los conflictos no son homogéneos; de ahí que las interpretaciones que buscan homogeneizarlos y que, por ejemplo, apuntan a afirmar que todo es parte de un complot en el que todo está perfectamente organizado por un solo actor u organización, no parecen ser las más adecuadas, aunque para muchos es la tesis que explica lo que

está pasando en el país alrededor de los conflictos mineros. Sin querer herir el orgullo nacional, me animo a afirmar y admitir que muy pocas cosas en el Perú funcionan de manera perfecta y tan articulada como se pretende presentar cuando se habla del complot antiminerero. Esta tesis intenta presentar una situación que, considero, no es real.

Creo que los conflictos pueden plantearnos algunas hipótesis alternativas. Una de ellas es que, luego de 20 años de expansión de la minería, que se inició en 1993, cuando entró en producción Yanacocha, tenemos una situación de impactos acumulativos en lo social, cultural, ambiental y económico, que, en buen medida, explican los conflictos y, al mismo tiempo, plantean una situación límite que obliga a discutir cambios y ajustes sustantivos en las políticas públicas. Precisamente lo que pasa en Cajamarca es un buen ejemplo de una situación de impactos acumulativos.

Casos como el de Espinar y otras zonas nuevas de expansión minera deben seguirse con mucha atención. Por ejemplo, Apurímac puede ser hoy en día una suerte de Cajamarca de los años 90: una región donde la presencia de la minería es aún muy pequeña desde el punto de vista productivo, reducida a la actividad de la mina Selene, en la provincia de Aymaraes, distrito de Cotaruse. Sin embargo, si observamos la lista de proyectos de inversión, Apurímac ocupa el primer lugar, seguida de Cajamarca. Por eso, es previsible que allá vayan a pasar cosas muy importantes en los próximos años, y habría que preguntarnos si hemos aprendido las lecciones de estas dos últimas décadas de minería y si podremos evitar situaciones como las que han ocurrido en Cajamarca. Apurímac es una región muy importante, donde la expansión de la minería es muy fuerte a juzgar por los proyectos

de inversión, de los que sobresale el megaproyecto Las Bambas; pero, además, es una región parecida a Cajamarca por su predominancia rural y porque allí la propiedad rural sigue siendo fundamentalmente comunitaria. De ahí que el ingreso de actores extraterritoriales como las empresas mineras va a provocar algunas situaciones complicadas. Tenemos, como país, el reto de procesar los cambios que se requieren.

Es evidente que los conflictos están colocando una agenda que el Perú debería discutir. Intentaré listar rápidamente los principales puntos de esa agenda. Uno primero es el ambiental, y cuando discutimos este tema aparecen dos elementos básicos: cuál es la institucionalidad que el país necesita para tener en serio una autoridad ambiental, y cuáles son las herramientas que esa autoridad necesita. Éste es un tema fundamental. El Ministerio del Ambiente (MINAM) fue creado en el año 2008 pero sigue siendo un actor que no tiene ningún tipo de gravitación; la prueba más evidente de ello es que los estudios de impacto ambiental, la herramienta fundamental para aprobar o desaprobar un proyecto (en realidad, casi siempre es aprobar), se siguen validando en el Ministerio de Energía y Minas. La gestión ambiental sigue siendo una gestión ambiental sectorial; los sectores predominan, y cualquier país serio —más aún uno con alta dotación de recursos naturales como el Perú, en el que, sin duda alguna, se tienen que explotar razonablemente— debería apostar por una gestión ambiental transectorial. Se ha anunciado recientemente la creación del nuevo Sistema Nacional de Certificación Ambiental que, esperamos, pueda ayudar a superar estas deficiencias.

Pero, además, tenemos también problemas con los instrumentos. El Estudio de Impacto Ambiental (EIA) es un instrumento que ya tiene

20 años en el Perú y que no se ha renovado, no se ha actualizado, y es seriamente cuestionado por la realidad y por algunos organismos internacionales como el Banco Mundial, que ha hecho un análisis de él. Lo cierto es que los EIA no solo necesitan actualizarse sino también complementarse con otros instrumentos, porque ¿qué pasa en zonas donde no hay un proyecto minero sino dos o tres? Es el caso de la zona de influencia de Conga, donde hay al menos tres proyectos importantes que van a provocar impactos acumulativos en la misma zona de influencia.

Otro de los temas fundamentales en la agenda es el ordenamiento del territorio. Alguna vez escuché decir a uno de los empresarios mineros más influyentes del país que la principal reforma que se implementó en el Perú en la década de 1990 fue la división del territorio en cuadrillos, las famosas cuadrículas mineras. En esa década los derechos mineros se liberalizaron, lo que cambió completamente la situación precedente, en la que los recursos mineros eran considerados estratégicos para el país. De esta manera, el país se dividió en cuadrillos y, evidentemente, los cuadrillos después se comenzaron a llenar con las concesiones: el dato para junio del 2012 es de 25 millones de hectáreas concesionadas. No estamos afirmando que todas las concesiones se convierten en minas, pero una concesión es un derecho minero que el Estado otorga a las empresas y que, de una manera u otra, permite el inicio de algún tipo de actividad minera. Además, es un derecho que empieza a competir con el derecho del propietario superficial.

Hay empresas que no esperan que el proyecto se desarrolle para, por ejemplo, comprar y adquirir la propiedad de la tierra superficial. Nuevamente, Cajamarca es un buen ejemplo de esto. Este tema del territorio creo que aparece

como una discusión fundamental que el país debe atender. El sistema actual necesita algunos ajustes; basta que la cuadrícula esté libre para que se pueda pedir la coordenada tal o cual. Como es obvio, hay algunas restricciones, pero la manera como han crecido las concesiones mineras es un tema que por lo menos debería ser discutido o revisado, así como se debería analizar los ajustes que se podrían realizar.

Un tercer aspecto es el de los derechos de las poblaciones, el tema de la consulta. Además, hay un debate abierto sobre el tema de la descentralización y las competencias de los gobiernos subnacionales, que es saludable para el país, porque nos aclararía cómo el Gobierno Central se debe articular correctamente con los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Como se sabe, las concesiones se otorgan en Lima y, por otro lado, los procesos y mecanismos de participación de los gobiernos regionales y gobiernos locales en materia de minería son sumamente limitados. El reto es que los diferentes estamentos de gobierno empiecen a discutir, coordinar y articularse.

Al respecto, hay un debate sano e importante que se está manifestando de manera desordenada y con propuestas por el momento muy limitadas. Algunas regiones están señalando la necesidad de tener más competencias, manifestando que no quieren estar “pintados en la pared”, como ocurre ahora; quieren formar parte de la cadena de toma de decisiones, dar opinión y también influir legítimamente en las tomas de decisiones. Entonces, el tema de las competencias vinculado a la descentralización y al proceso de regionalización me parece importante. En los primeros meses del Gobierno actual, en el MINAM se habló de la necesidad de crear autoridades ambientales regionales y de que el Gobierno Central y el MINAM estén presentes

en las regiones, para que sus competencias se complementen con las competencias de estos gobiernos.

Otro tema crucial es el de la macroeconomía y la minería. Creo que Conga y otros casos han puesto sobre la mesa la necesidad de discutir cómo planificamos el uso de los recursos. Sé que *planificación* ha sido casi una mala palabra en el país, pero hay que reivindicarla. La minería es una actividad importante; lo ha sido, lo es y va a seguir siéndolo. Eso está fuera de discusión. Lo que creo que debe quedar claro es la necesidad de planificar el crecimiento de la minería.

Cuando ingresamos a la página web del Ministerio de Energía y Minas y vemos el cuadro que suma 52 mil millones de dólares de inversión minera para los próximos 5 o 6 años, lo primero que nos preguntamos es por qué 52 mil y no 100, 80, 20 o 10 mil. ¿Cuánto necesita el país para seguir creciendo? ¿Cuánto de inversión es posible sin que se afecte la sostenibilidad del crecimiento económico? ¿Cómo se hace este cuadro? ¿Lo elabora el MINEM, el MEF? ¿Alguien planifica? No: se hace con la información que generan las empresas. Son ellas las que deciden cómo, cuándo, dónde y con qué periodicidad van a invertir y, por ende, está en sus manos el uso de un activo que le pertenece a todo el país y que además no es renovable. Podríamos definir la política extractiva del país de la siguiente manera: todo el extractivismo posible en el tiempo más breve posible. Creo que un caso como Conga y los otros conflictos ponen sobre la mesa de discusión este enfoque. Una discusión seria sobre estos temas sería positiva para el país, y también para las propias empresas mineras.

Si hablamos de desarrollo sostenible, entonces tenemos que evaluar cuánto necesitamos para darnos sostenibilidad social, ambiental y

económica. En todo caso, lo que es evidente es que si en los próximos años se van a invertir en la minería esos 52 mil millones de dólares con las actuales reglas de juego, lo que tendremos será un crecimiento continuo de conflictos sociales de magnitud. No perdamos de vista que los conflictos cuestan, no son gratis. Los temas ambientales también nos cuestan. Hay un índice de degradación ambiental —calculado, creo, por el Banco Mundial— que establece que los costos de degradación ambiental equivalen a más o menos el 3,9% del PBI.

Pero, además, el tema de la macroeconomía también involucra lo referente a los aportes del sector. El principal tributo que paga la industria minera es el impuesto a la renta: alrededor del 85% de la carga tributaria que paga la minería en el país es impuesto a la renta. Por eso, en las dos últimas campañas electorales se ha discutido el impuesto a las sobreganancias. Lo cierto es que ya hemos perdido 10 años de precios altos, de rentabilidad altísima de la industria minera, sin alterar las reglas establecidas y reemplazando el impuesto a las sobreganancias por fórmulas como el aporte voluntario y, con el actual Gobierno, por una negociación que finalmente no fue lo que se había anunciado. En suma, se han perdido 10 años, y éste es otro tema que se debería abordar.

Un siguiente punto tiene que ver con los derechos, entre ellos la transparencia y el acceso a la información, la rendición de cuentas, el respeto de los derechos humanos, la vigencia de las prácticas democráticas. El tema de la criminalización de la protesta también es fundamental en la agenda minera. El que un alcalde provincial como el de Espinar sea detenido, llevado al Cusco para terminar procesado en una sala en Ica, es una clara muestra de que algo no está funcionando bien en el país.

De esta manera, el de la criminalización de la protesta es otro de los temas que sería necesario discutir a fondo, incluyendo la influencia de los poderes fácticos en áreas claves del Estado. No ayuda, ni es un buen mensaje al país, que el señor Víctor Gómez, compañero de promoción del presidente Humala y que ha trabajado durante 20 años para empresas mineras como Antamina, sea actualmente jefe de la Dirección Nacional de Inteligencia. Esto no es bueno para un Estado que tiene que mostrarse como árbitro, actor neutral, facilitador.

Además, no ayuda para nada en un tema que es crucial para el país. No hay que perder de vista que el Perú está siendo llevado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por temas vinculados a industrias extractivas: la casuística demuestra que esos temas son fuentes de crecientes denuncias contra el Estado peruano en materia de derechos humanos.

Finalmente, si hablamos de reformas, hay políticas públicas que están siendo identificadas, y lo mismo está ocurriendo con la secuencia en la implementación. Desde algunas organizaciones de la sociedad civil hemos identificado los ejes de las posibles nuevas políticas: zonificación económico-ecológica y ordenamiento territorial. Estos dos insumos son básicos para hablar de planes concertados de desarrollo. Lo ideal sería que después de la zonificación, el ordenamiento territorial y los planes concertados de desarrollo, se pueda identificar con mayor precisión las zonas que pueden ser concesionadas para la actividad minera. Sobre esta base se aplicarían los instrumentos como los EIA fortalecidos, complementados con otros como las evaluaciones ambientales estratégicas que permitan medir los impactos acumulativos, pues, como ya hemos señalado, los EIA miden los impactos de un

proyecto, pero hay zonas que van a tener varios de ellos y, por lo mismo, van a sufrir impactos acumulativos. Sumado a esto, tendremos la consulta previa, la concesión para un contrato de explotación, evaluación y fiscalización ambiental.

Nuestra impresión es que estos siete u ocho puntos son básicos para cualquier política que debería plantearse en términos de lo que el propio presidente Humala ha llamado “nueva minería”. Al respecto, no hay que olvidar que el 4 de julio del 2012 se creó una comisión multisectorial que debía entregar su propuesta en 30 días. Lo ha hecho hace apenas dos semanas, y la estamos revisando. Algunos de los temas mencionados aparecen, pero el gran desafío es que no solo aparezcan sino precisar los contenidos y cuál debería ser la secuencia de esas políticas, porque de lo que estamos convencidos es de que los conflictos nos están diciendo que se necesitan cambios y reformas sustantivas.

Una idea fuerza final. Cuando se observa la situación de países como el Perú, la primera impresión que queda en relación con el crecimiento extractivo es que la base de esta expansión se ha agotado en materia democrática y se ha vuelto un crecimiento cada vez más agresivo, vertical, con visos de autoritarismo, además de profundamente centralista; y todo ello está a la base de los conflictos. El reto es cómo cambiamos esos términos y los convertimos en más amigables y más democráticos, porque, sin duda alguna, el país necesita un nuevo acuerdo de gobernabilidad, una suerte de contrato social renovado para las industrias extractivas que, como ya se dijo, son una actividad fundamental para el crecimiento económico. El gran reto es que sea una actividad fundamental también para el desarrollo sostenible del país y, al mismo tiempo, respetuosa de los derechos de las personas. ■

¿Privatización de la seguridad pública? Una mirada a la experiencia de Colombia

*Yadaira Orsini**

En lo que concierne a este tema, mi introducción es la misma que empleó José de Echave respecto de cómo se han ido intensificando los conflictos. Ya no estamos hablando simplemente de una protesta de un grupo de personas, sino que vemos, cada vez más preocupados, que hay muertos y enfrentamientos entre policías y comunidades. De ahí que la pregunta que surge es: ¿Cómo se trata este tema? Más específicamente: ¿Cómo se manejan los conflictos desde la empresa? En esa línea, creemos que las empresas deben mantener relaciones con las comunidades ubicadas en sus áreas de impacto, pero también con la fuerza pública, específicamente con la Policía. Y es en relación con este tema que nos preguntamos qué prácticas existen.

Cuando estábamos planificando este Foro y discutiendo qué enfoque queríamos darle, concluimos que, en lo que atañe a la relación entre fuerza pública y sector privado, la experiencia colombiana puede ayudarnos a ver cómo se maneja esta relación en un entorno que si bien es diferente en algunos aspectos enfrenta riesgos muy similares.

En tal virtud, y adelantando mis conclusiones, diría que en Colombia no hay tensión alguna entre fuerza pública y empresa privada. En este país, las empresas mineras, petroleras o agroindustriales que operan en zonas rurales donde hay presencia de actores armados ilegales

cuentan necesariamente con convenios con la fuerza pública.

Partiendo de esa premisa, dos puntos pueden aclarar el asunto de los convenios o arreglos de seguridad. Por un lado, se trata de acuerdos entre las empresas y autoridades civiles o militares, orientados a garantizar la seguridad de las operaciones y del personal. El enfoque está dirigido a la protección del proyecto, el personal y las instalaciones. Ésa es la mirada tradicional del convenio. De este modo, cuando una empresa opera en una zona altamente riesgosa a causa del conflicto armado, se firma un convenio con el Ministerio de Defensa Nacional o con el Comando General de las fuerzas militares para que éstos presten seguridad a esa zona en particular.

El otro aspecto relativo a los arreglos de seguridad es la distinción que debe hacerse entre un contrato y un convenio, cuestión que ha preocupado hondamente al Estado y a las empresas y que ha merecido el mayor de sus esfuerzos. En un contrato, es la empresa la que pone las condiciones y señala lo que quiere y lo que espera. Una vez que esto queda bien definido, se firma y se cumple. No es ésta, sin embargo, la lógica que opera entre la empresa y la fuerza pública, pues no existe entre ellas un vínculo contractual. En su momento, a las organizaciones de la sociedad civil les costó

* International Alert.



entender esa distinción; decían: “Aquella empresa le está dando plata a tal unidad; eso es un contrato”.

Para que quede clara esa distinción, las empresas deben informar de manera transparente cuál es el objetivo cuando se trabaja con la fuerza pública, la necesidad de contar con un convenio y los alcances de éste. De igual forma, los mensajes que emite esta fuerza deben ser claros, porque gran parte de los malos entendidos en la relación empresa-fuerza pública son reforzados por una equivocada comunicación de los propios agentes de seguridad del Estado. Allí reside, pues, un tema importante en un convenio *voluntario* de partes que se sientan para acordar un objetivo común: no es un contrato, no es la empresa diciéndole a la fuerza pública lo que debe hacer. Esa relación no se da, aunque es cierto que hubo en el pasado situaciones que levantaban sospechas ante externos, en especial cuando se trató de áreas de seguridad de las empresas manejadas por personal ex militar o ex policía, que comparten la visión de las Fuerzas Armadas y las Fuerzas Policiales.

Pero ¿por qué hay necesidad de convenios? Sea por un discurso de izquierda que rechaza la presencia de empresas extractivas multinacionales, sea por la percepción de que muchas de éstas mantienen una relación sospechosamente estrecha con ciertas unidades militares o algunas autoridades en particular, lo cierto es que muchas empresas han sido declaradas objetivo militar. Tradicionalmente, en Colombia las empresas extractivas en especial han sido uno de los blancos estratégicos de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), los dos grupos guerrilleros hoy activos en el país. La industria petrolera ha enfrentado con mayor intensidad todos los temas del conflicto armado en particular desde la década de 1980. Esta situación llevó a que empresas se vieran en la necesidad de contar con apoyo de la fuerza pública.

Si una empresa es declarada objetivo militar por un grupo armado ilegal, tiene que enfrentar una serie de riesgos que comprometen la seguridad física de sus operaciones y su personal; de ellos, los más comunes son los ataques a la infraestructura, extorsiones y secuestros. En los años 90 e inicios de los 2000, la mayoría de estos ataques se dirigió contra los oleoductos, y hubo una empresa que tuvo el desafortunado récord de haber sido atacada 170 veces en un año. En esas condiciones, cualquier operación era inviable.

No obstante, no se trata solo de ataques a la infraestructura sino también a las personas, y entre ellos se cuentan atentados, homicidios y secuestros que se siguen perpetrando contra el personal de las empresas, independientemente de todos los avances logrados en seguridad. Estamos observando, por ejemplo, un aumento de los secuestros, y ésta es una señal que preocupa bastante.

Por otro lado, los grupos guerrilleros operan bajo una modalidad que ellos mismos denominan

“paro armado”. Llamam vía telefónica a todas las empresas de transporte local y les dicen que hay “paro armado” y que cualquier movimiento de transporte o cargo será atacado. De este modo, cualquier vehículo que se movilice es incendiado o atacado, con lo cual se limita la movilidad en la zona, lo que, a su vez, plantea un problema muy complicado para las autoridades, las comunidades y las empresas. Otra situación concierne a que en todas las zonas donde operan este tipo de empresas están presentes el Ejército y los dos grupos guerrilleros ya referidos, de forma que pueden ocurrir situaciones de combate abierto justamente por donde debe transitar el personal y la maquinaria de la empresa. En esas condiciones, urge contar con apoyo de la fuerza pública, porque de lo contrario es imposible trabajar.

De lo anterior se colige que, ante tales retos en materia de seguridad, en Colombia la discusión sobre convenios con la fuerza pública no es nueva, como sí lo es en el Perú. En este contexto, se han diseñado tres modalidades de convenios, aplicables a las empresas petroleras, mineras o agroindustriales, lo que significa que no estamos ante un tema exclusivamente extractivo.

En este último caso existen también tres modalidades de convenios. Uno de ellos es con la empresa nacional de petróleo (hoy de carácter mixto), que opera en todo el país y firma los acuerdos según un modelo preestablecido. La segunda figura se da a través de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH):¹ la empresa firma el convenio con la ANH, quien se encarga del manejo de los recursos de hidrocarburos en el país. Finalmente, tenemos los convenios individuales. Si la empresa no opta por ninguna de las dos alternativas anteriores, puede firmar directamente su convenio con el Ministerio de

Defensa. En ningún caso se firma un convenio con el Ejército ni con ninguna unidad militar directamente.

¿Cómo está estructurado un convenio? Básicamente, en tres partes. Un preámbulo, donde aparecen todos los considerandos y los principios que rigen el relacionamiento; además, constituye la parte pública del documento. Luego está el cuerpo del convenio, en el que se establecen, entre otras cosas, los tiempos de vigencia (normalmente, plazos renovables de un año). Además, aquí se define la cobertura, ámbitos, disposiciones generales y cláusulas especiales, en las que se pueden incluir las de responsabilidad social o de derechos humanos, y cuyo respeto compromete a la empresa y a la fuerza pública. Asimismo, algunas empresas han incluido una cláusula específica sobre Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos.

Luego vienen los anexos, donde se consignan todos los costos y la asignación de los recursos. Esta parte es totalmente confidencial: solo el Ministerio de Defensa y la empresa conocen su contenido. Y es precisamente esta característica la que ha motivado las críticas de las organizaciones de la sociedad civil. A raíz de estas preocupaciones, se decidió hacer públicas las dos primeras partes de los convenios, aunque en la práctica no es tan fácil tener acceso a estos textos.

Ahora bien: ¿Cómo funcionan los principios en cualquiera de estos tres modelos? Una primera premisa es que los convenios no involucran armas letales; es decir, no se comprarán con recursos de las empresas armas, ni municiones, ni equipos que puedan utilizarse para operaciones mortales. ¿Qué aspectos sí contempla? Cuestiones como combustible, bienestar del soldado, infraestructura. En lo que atañe al apoyo, nunca

¹ Véase: <<http://www.anh.gov.co/es/index.php>>.

se ofrece dinero directamente a nadie; para eso se acude al Ministerio de Defensa y éste re-direcciona los recursos, dependiendo de las necesidades de cada unidad.

Al respecto, existe una directiva del Comando General de las Fuerzas Militares que indica a las empresas los porcentajes en los que se deben destinar los recursos. La mayoría de los gastos de estos convenios van a infraestructura y apoyo al bienestar de los soldados, y se asigna un porcentaje menor a temas relativos a los derechos humanos. Es importante tener en cuenta el *boom* minero y petrolero que vive el país y lo que esto implica para la capacidad de las fuerzas militares de atender estas necesidades. El Ejército tiene ante sí el gran reto de poder cubrir todos los requerimientos de seguridad de todas las empresas (mineras, petroleras, de agroindustria, etcétera).

Por otra parte, existen ciertos mecanismos de seguimiento a los convenios, los comités de coordinación, que funcionan en cada unidad militar con personal relevante de la empresa y son los que hacen seguimiento a cómo se van invirtiendo los recursos o a cualquier otra situación que surja en el marco de la ejecución de los convenios.

Aun cuando éstos todavía generan sospechas y suspicacias en algunos sectores, ¿qué es lo bueno de ellos hasta el momento? Primero, proveen un marco definido de acción útil a la empresa y la unidad militar, al tiempo que sirven como un modelo de relacionamiento para las empresas que les permite eliminar costos de transacción. Segundo, en algunos casos los convenios se han constituido en la práctica en un canal oficial para tratar asuntos no solo logísticos sino también más sensibles —por ejemplo, si en la unidad militar hay un comportamiento inadecuado o un tema disciplinario—. Según algunas empresas, eso les ha servido para manejar algunos temas muy delicados.

Un tercer punto a su favor es que proveen un marco para definir el tipo y frecuencia de apoyos que se otorgan a la fuerza pública. Los comandantes de las unidades militares suelen pedir a las empresas que los ayuden con contribuciones financieras para eventos específicos que no hacen parte de los convenios. En estos casos, las empresas no pueden apoyar gastos que no estén contemplados en los convenios. En otras palabras, éstos sirven para establecer reglas claras, límites y alcances de los apoyos entre las partes.

¿Cuáles son las críticas y cuáles las dudas? Lo primero que debe anotarse es que en 1998 *Human Rights Watch* emitió un reporte en el que señalaba que los convenios son una forma de privatizar la seguridad pública. Para esta organización, si se entrega dinero al Ejército se garantiza que esté presente cuidando *solo* las instalaciones y al personal de las empresas y no al resto de la población que también lo requiere. Ésa fue la gran crítica a aquel reporte: que se estaba privatizando la seguridad pública.

En respuesta, las empresas reconocieron la objeción planteada por *Human Rights Watch*, pero contraargumentaron que, por el contrario, con estos convenios se estaba contribuyendo al fortalecimiento del Estado, y que era el deber constitucional del Ejército cuidar la infraestructura nacional y a cualquier ciudadano colombiano, lo que incluye a la empresa y sus trabajadores.

Una de las tensiones que nuestro trabajo nos permite advertir es que las empresas están en una posición en la que deben mantener una buena relación con el Ejército, con la Policía o con quien tengan un convenio. Pero ¿qué pasa cuando una persona de una unidad militar a la que la empresa está apoyando se ve involucrada en una posible violación de derechos humanos? ¿Cómo se maneja ese tema? No hay en el convenio espacio

para tratar asuntos “duros” en relación con estos derechos; incluso, suele haber resistencia a hablar de ellos, porque los comités de coordinación se volvieron un espacio para hablar de porcentajes, de cuánto se gasta, etcétera, y se deja de lado el relacionamiento como tal. Existe, pues, un vacío. Las fuerzas militares han tratado de resolver el tema a través de oficinas de quejas y reclamos en todas las zonas donde intervienen, pero es claro que estos esfuerzos deben apoyarse de forma más contundente, y que los recursos otorgados en los convenios pueden ser una forma de hacerlo.

Finalmente, el asunto de la transferencia de equipos (no armamentos) también requiere de un manejo cuidadoso. ¿Deben las empresas brindar cualquier equipo que pidan las fuerzas militares? ¿Qué pasa si, en el peor de los casos, éste se usa para cometer una violación de derechos humanos? En Indonesia, el caso más conocido es el de ExxonMobil, que le prestó a una unidad militar una retroexcavadora que se había utilizado para cavar las fosas comunes donde enterraron a personas asesinadas por las tropas del gobierno.² Esto dio pie a una demanda por complicidad y a denuncias de violación de derechos humanos, con lo que se generó un problema no solo legal sino también de reputación de la empresa. En suma, debe tenerse mucho cuidado con el tema de los equipos y sus usos.

La pregunta —a veces incómoda— que hacemos a todas las empresas es si tienen que apoyar todo tipo de actividades. Así, por ejemplo, en temas de inteligencia, ¿creen que deben tener un papel? No lo sabemos, y ése es uno de los interrogantes que surgen de este relacionamiento. ¿Cuál es el límite? ¿Hasta dónde debe apoyar la empresa?

Por otro lado, en ocasiones los convenios pueden generar una percepción de mando de la empresa sobre la unidad militar. Cuando se trata, por ejemplo, de una protesta social, una cosa es que la empresa le pida al Ejército que responda a la situación y otra que le dé instrucciones. De ahí que las empresas deban ser muy cuidadosas en la forma en la que comunican sus necesidades a la unidad militar y en la manera en la que se toman decisiones tácticas y operativas.

Incluso, esa percepción de mando de las empresas puede ser reforzada por el mismo Ejército; esto ocurre cuando algunos individuos se llaman a sí mismos “ejército o soldados de X empresa”, porque gozan de mayor bienestar, sus instalaciones y su alimentación son mejores, etcétera. Esta percepción puede ser especialmente perjudicial si alguna unidad del Ejército o de la Policía se ve involucrada en una violación de derechos humanos, pues en una situación como ésta puede entenderse que fue la empresa quien dio una determinada orden. Esto puede ser un problema muy difícil de manejar para las empresas.

Hasta aquí hemos señalado algunos de los elementos expuestos en el debate en torno a la industria extractiva y los convenios de seguridad en Colombia. Aun cuando, como se ha visto, no se trata de un modelo perfecto, no se puede negar que a la mayoría de las empresas les ha funcionado bien, y que más que constituirse en un riesgo, contar con convenios claros y transparentes con la fuerza pública les ha servido para manejarse con reglas de juego claras que ofrecen un marco a la relación entre ambas. ■

² Véase: <http://en.wikipedia.org/wiki/Accusations_of_ExxonMobil_human_rights_violations_in_Indonesia>.

Una reflexión en torno a la criminalización de la protesta en el Perú

Eduardo Toche*

Quisiera subrayar algunos aspectos importantes que se han venido mencionando en el transcurso del evento. Para ello me parece oportuno que retomemos lo que en algún momento planteó Camilo Duplat respecto al uso de armas, lo señalado por Javier Torres y el caso colombiano de la privatización de la fuerza pública expuesto por Yadaira Orsini, así como lo tratado por José de Echave sobre derechos humanos.

Tenemos más de 200 conflictos de naturaleza económica y socioambiental, y no vemos de ninguna manera cómo puede mejorar el panorama; lo que parece, más bien, es que podría empeorar, por las situaciones de desigualdad, resentimiento, distanciamiento del diálogo, la falta de cultura de paz y la presencia de mercados ilícitos. A todo ello se suma el componente de las armas, y esto puede, en el futuro, escalar el conflicto a otros niveles, como el aumento de tasas de homicidio, no solo en función de la conflictividad sino también para resolver conflictos personales, conyugales e individuales. Estamos hablando de una autogestión de la seguridad y de tomar armas en función de un objetivo.

[Camilo Duplat, UNILREC.]

El conflicto de XSTRATA, en Espinar, puso en evidencia algo que los que trabajamos en el tema sabemos: hay destacamentos de la Policía que trabajan por contrato para las empresas. Es una cosa inaceptable; sin embargo, eso es una norma. El presidente Humala planteó que eso tiene que modificarse, pero está flotando, no sabemos cuándo va a salir esa norma.

[Javier Torres, Noticias Ser.]



* Investigador, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, **desco**.

Como se ve, el tema de la privatización de la seguridad ha sido tocado abundantemente. Me gustaría ahora arriesgarme a hacer una afirmación: en el Perú estamos ante una situación prácticamente desregulada. Yadaira Orsini nos presentó el caso colombiano, en el que se ha podido construir una cierta normatividad capaz de controlar, mal que bien, las relaciones entre las entidades privadas y la fuerza pública. Un resultado fundamental de esta situación es el grado de transparencia obtenido y el hecho de que los agentes comprometidos, tanto públicos como privados, pueden tener garantías respecto al cumplimiento de reglas por parte de los otros involucrados. Eso es un enorme avance, más allá de las dificultades que la propia Yadaira Orsini ha marcado.

En nuestro caso, repito, estamos ante una situación completamente desregulada. Más aún: creo que deberíamos preocuparnos no solo por el hecho de que no hay prácticamente normas, sino también porque es una situación que tiene varias décadas de vigencia: casi un *modus vivendi*. No es una cuestión reciente, y la misma necesidad impuesta por los hechos ha llevado a la fuerza pública y a las empresas a entablar algún tipo de relacionamiento en un espacio paralelo, sin reglas convencionales, incluso desde la década de 1980.

En efecto, lo decisivo fue la fuerza de la necesidad, ya que teníamos por entonces un proceso de violencia política muy agudo y muchas cosas debieron adecuarse a esta realidad. El gran problema es que transcurre el tiempo y nunca hubo un balance efectivo y contundente sobre cómo fue esta situación y qué lecciones tendríamos que haber extraído de estas relaciones entre actividad privada y fuerza pública. Yo creo que estas relaciones se han venido potenciando en el transcurso de esta década, con todos los

peligros que conlleva el hecho de que no se impongan controles efectivos. Ésta es una de las dimensiones.

Además, habría que agregar otro aspecto. No estamos solo ante la empresa y la fuerza pública, sino que a ellas debe sumarse un tercer agente: la fuerza privada. También hay fuerzas de seguridad privada que tendrían que completar el escenario, y deberíamos tratar de ver cuáles son las reglas que norman el relacionamiento entre todos estos actores para tratar de vislumbrar allí un control pertinente para las propias necesidades y objetivos de los actores y para establecer un marco garantista en materia de ejercicios de derechos para la población involucrada.

Sin embargo, otro es el tema que quisiera colocar en la mesa de discusión, y que no tiene que ver directamente con el asunto de la privatización de la fuerza pública. Es el referido a la reglamentación del uso de esta fuerza. Se supone que esta reglamentación es un elemento garantista; esto quiere decir que, en la medida en que los Estados normen y reglamenten el uso de la fuerza, estaremos, en teoría, ante situaciones en las que podemos mejorar los entornos para asegurar los derechos de la población que por residir en espacios en los que pueden irrumpir situaciones de fuerza es proclive a sufrir la restricción o supresión de éstos.

En ese sentido, hace cuatro o cinco años ingresamos a una situación que obligó a revisar la normatividad respecto al uso de la fuerza pública, en un contexto de aumento sostenible de la conflictividad social. Debemos tener cuidado con esta afirmación, porque no hay una relación causal entre ambas; en otras palabras, no es el aumento de la conflictividad social lo que determina la necesidad de revisar y reformular la normatividad sobre el uso de la fuerza pública,



aunque es un condicionante muy fuerte. Estamos, como hemos visto en el transcurso de la jornada, ante una situación de aumento exponencial, en cantidad y calidad, de los conflictos sociales en torno a las actividades extractivas y, obviamente, esto genera presiones para tratar de hacer ajustes y aclarar una serie de aspectos que estaban contenidos dentro de las normas que regían y rigen el uso de la fuerza pública.

Un antecedente importante fue cuando el Tribunal Constitucional exhortó al Congreso a que modificase la Ley 29166, que normaba el uso de la fuerza hasta antes del 2010, por considerar que algunos artículos de esta Ley eran inconstitucionales. Si se quiere, se crea una situación en la que se consensúa la necesidad de darnos nuevos y mejores instrumentos, para tratar de establecer mejores marcos para el uso de la fuerza pública.

En esa línea, en el 2010 se promulga el Decreto Legislativo 1095, de uso de la fuerza por la

Fuerza Armada (Ejército, Marina y Aviación). Inmediatamente, como ya algunos de ustedes saben, surge un gran problema desde el lado formal: ésta era una ley que necesitaba ser ampliamente debatida —por ello surgió la exhortación del Tribunal Constitucional al Congreso para revisar, reformular y, en la medida que se necesitaba, elaborar una nueva ley, estando implícita la formulación de un amplio debate político—, pero esta situación no se dio porque se prefirió delegar facultades legislativas al Ejecutivo quien, finalmente, diseñó y terminó dándole forma a lo que sería el instrumento del uso de la fuerza por la Fuerza Armada.

Así, podemos ver una acotación crítica formal al citado decreto legislativo, que, dicho sea de paso, es el que está vigente actualmente. Debió ser debatido y consensuado en el Congreso, pero eso no ocurrió: fue producto del Ejecutivo, y el Congreso decidió ratificar en todos sus términos este instrumento.

Pero también hubo críticas muy fuertes respecto a los contenidos. En primer lugar, esta norma define tres escenarios de actuación de la Fuerza Armada, aunque las críticas se centraron en uno de ellos: aquél por el que se declara en emergencia un determinado territorio para que la Fuerza Armada intervenga con operaciones militares. Es así como se formula.

En ese caso, se definía como un factor actuante en estas situaciones a grupos de personas definidas como *hostiles*. En primer lugar, el instrumento legal no define de manera precisa qué es un *grupo hostil*, aun cuando las recomendaciones que habían estado circulando por entonces siempre hacían hincapié en la necesidad de que este tipo de norma debía ser particularmente clara respecto a los conceptos, categorías y definiciones que utilizaba. No fue así, y se abrió el campo para las múltiples interpretaciones y definiciones sobre lo que era un *grupo hostil*.

Por otro lado, y sin necesidad de exponer mayores pruebas o argumentos, era una cuestión evidente que en este decreto legislativo se ponía de lado completamente el principio de proporcionalidad, es decir, que la Fuerza Armada respondería según la potencia agresiva de la supuesta amenaza que tenía al frente, lo que abría la posibilidad al uso de armas letales que, como podrá deducirse, era otra de las críticas específicas al Decreto.

Irónicamente, el Decreto Legislativo 1095 apareció como un medio que no garantizaba el ejercicio de derechos sino a la actuación con arma letal por parte de la Fuerza Armada, con lo que el principio garantista invirtió su sentido: ya no era un mecanismo de protección de la población que pudiera estar comprometida durante una intervención militar, sino que intentaba asegurar impunidad para el militar que intervenía con armas letales.

Además, esta norma no definió el campo de actuación de las Fuerzas Armadas. Referí hace un momento que el escenario más criticable era el de las operaciones militares contra *grupos hostiles* para el control del orden interno. Esta cuestión resultó completamente vaga, y así la definición de determinado contexto con estas características quedó a discrecionalidad de la autoridad.

La principal crítica, como ya se indicó, apuntaba a esto último, porque toda la consecuencia jurídica que se derive de la acción de un militar será tratada por el fuero militar, lo que contraviene principios fundamentales respecto a garantías de derechos humanos. Como se sabe, los casos de violaciones de derechos humanos deben ser vistos por los juzgados ordinarios; aquí, según el Decreto Legislativo 1095, se dice que es la jurisdicción militar la que debe ver casos derivados de posibles violaciones de derechos humanos, como una manera de establecer garantías a la acción militar. Es a este respecto que se agudizan las críticas, no solo de las organizaciones nacionales sino también de organismos internacionales, como consta en los documentos que en su momento emitió Amnistía Internacional y *Human Rights Watch* respecto a esta cuestión.

Sin embargo, las cosas no quedaron allí. En junio del 2012, la Comisión de Defensa y Orden Interno del Congreso de la República aprobó la insistencia del proyecto de ley que regula el uso de la fuerza, pero esta vez por parte de las Fuerzas Policiales. Éste fue un proyecto de ley que se elevó para su promulgación por el Poder Ejecutivo, pero tuvo cinco observaciones al texto, por lo que regresó al Legislativo. La Comisión de Defensa atendió parcialmente la insistencia pero dejó intacta la esencia misma bajo la cual fue encuadrado este proyecto de ley.

¿Cuáles eran las observaciones que planteaba el Ejecutivo? En primer lugar, la necesidad de incorporar los estándares internacionales, aquéllos que están establecidos en el código de conducta de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y los principios básicos sobre empleo de la fuerza y armas de fuego. Era una cuestión indispensable, casi obvia, en tanto estamos hablando de convenios internacionales suscritos por el Perú, por lo que el Ejecutivo insistía en que había que dejar esto en claro, porque sospechaba que de la manera como estaba estructurada la norma no se estaban cumpliendo estos instrumentos internacionales. En otras palabras, no nos estábamos alineando con estos instrumentos.

La segunda observación del Ejecutivo fue que no estaba incluido el requisito de la proporcionalidad en el empleo de la fuerza, y ése era un aspecto que debía llamar poderosamente la atención, porque era prácticamente una advertencia al Legislativo. Tomemos en cuenta que el principio de proporcionalidad, junto con el de iniciativa y legalidad, son los tres principios fundamentales sobre los que se rige un instrumento de uso de la fuerza pública. Aun así, sigue siendo un proyecto de ley en el que no se evidencia el requisito de la proporcionalidad.

En tercer lugar estaban los criterios que se establecían para el uso de armas letales por las Fuerzas Policiales. Nuevamente, el Ejecutivo recalca la necesidad de ser muy explícito respecto a que el uso de armas letales no debía ser obligatorio y se debía considerar solo como una excepción luego de agotarse todos los mecanismos de persuasión.

En cuarto lugar, planteaba la necesidad de circunscribir el uso de armas letales a las

situaciones de riesgo inminente y real de lesiones con muerte. Ésta fue una cuestión muy importante, pues ante la falta de claridad, argumentó la necesidad de adosar un glosario de términos al instrumento legal, es decir, qué entendíamos por cada uno de estos conceptos que aparecían tan difusos y equívocos.

Por último, cuestionaba una disposición contenida en este proyecto de ley que decía que no era punible penalmente la acción del policía que hizo uso de la fuerza letal conforme a esta ley, proponiendo cambiarla por otra que protegiera a los policías que se niegan a acatar el uso de la fuerza cuando contraviene la ley.

Esto es lo que observó el Ejecutivo, y lo que la Comisión de Defensa y Orden Interno del Congreso acató solo en términos parciales (las partes más formales) dejando la esencia tal como estaba inicialmente. ¿Qué se critica de este proyecto de ley?

Nuevamente, tal como aconteció con el referido al de la Fuerza Armada, la ambigüedad del texto. Todos estamos de acuerdo con lo que establece la doctrina, que no puede haber ambigüedad en normas de estas características. Las cosas que están establecidas en este tipo de dispositivos legales deben ser muy precisas y perfectamente entendidas para tratar de establecer muy claramente cuál es la direccionalidad y cuál el objetivo que se plantea. Otra vez, en cambio, estamos frente a un texto completamente ambiguo que puede ser interpretado de diversas maneras. Otro cuestionamiento es que se desestima la fórmula propuesta por el Ejecutivo, que se esforzó en plantear una alternativa garantista respecto al producto original del Parlamento. Una tercera cuestión es que no incorporaba el principio de proporcionalidad.



Finalmente, entre las recomendaciones que surgen desde los organismos de derechos humanos y las entidades internacionales, resalta la de usar un lenguaje más preciso, porque los textos están llenos de ambigüedades, como habíamos dicho. Luego, se subraya la necesidad de sujetarse claramente a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. También aparecen una serie de cuestiones que no tienen que ver directamente con la norma, sino que son acciones que se recomiendan para poder arribar a los objetivos que se plantean a través de la implementación de normas de uso de la fuerza y garantizar la vigencia de derechos. Una de ellas es la que propuso recientemente *Human Rights Watch*: proveer de equipos y entrenamiento adecuados a las fuerzas del orden.

Esto último apenas empieza a ser atendido. Ya se generó la directiva que crea un ámbito de entrenamiento de las Fuerzas Policiales especializadas para intervenir en los conflictos sociales. Está la directiva, pero debemos esperar a que se implemente para ver las formas como se va a ejecutar. Seguramente va a tener que transcurrir un buen tiempo, pero ya hay un adelanto porque, en efecto, es indispensable entrenar a tropas especializadas en estas tareas, algo que hasta el momento no poseía ni la Policía ni la Fuerza Armada.

Finalmente, debe asegurarse que los militares y los policías conozcan las normas sobre uso legítimo de la fuerza. Asimismo, debe garantizarse que sea la justicia ordinaria civil la que vea los casos de violaciones de derechos humanos. ■

Los Principios Voluntarios
en seguridad y derechos humanos:
Un espacio para el diálogo entre
empresas, gobiernos y sociedad civil

Los Principios Voluntarios en el Perú

Carlos Scerpella*

En el Perú tenemos la suerte de contar con actores involucrados en promover los Principios Voluntarios en los tres pilares de la sociedad que menciona Yadaira Orsini: Estado, sociedad civil y empresas. Para este fin se ha creado un grupo de trabajo.

El Estado ha manifestado que participará en calidad de observador, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores e involucrando al Viceministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia del Ministerio de Justicia, así como a la Secretaría de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Ministerio del Interior. Además, en este espacio participan activamente tres empresas: Xstrata, Newmont y Anglo American; a ello se suma el interés manifestado por Barrick, que ha realizado varias consultorías sobre aspectos concernientes a las obligaciones que surgen de los Principios Voluntarios, y que ha iniciado la implementación de procesos en ese sentido. Por otro lado están las ONG como APRODEH, Socios Perú e International Alert (esta última en la condición de miembro fundador de los Principios Voluntarios), que los impulsan en el Perú y poseen un capital no tangible que es muy valioso. Existe, entonces, una alianza estratégica muy importante.

Como hemos señalado, las empresas estamos iniciando el proceso de implementación de esta iniciativa; incluso hemos contratado consultorías

externas para que analicen nuestros procesos de implementación de los Principios Voluntarios. Sabemos que Xstrata está en pleno proceso de implementación; Anglo American está trabajando con International Alert directamente, y Barrick ha contratado un experto en el tema. Las corporaciones en el Perú, que conocemos el asunto y los riesgos inherentes, estamos muy comprometidas.

Por otro lado, si tuviéramos que definir el orden de prioridades de los temas de derechos humanos



* Especialista Senior en Derechos Humanos de Yanacocha.

para Yanacocha o Newmont, el asunto está claro: el primero es la implementación de los Principios Voluntarios, y luego están los temas de seguridad, que nos generan una exposición inmensa porque afectan el primer derecho fundamental, la protección de la vida y la integridad. Al respecto, los miembros activos del Grupo de Trabajo de los Principios Voluntarios hemos tenido algunas reuniones con los representantes de algunos ministerios, en las que les hemos manifestado la necesidad de que el país avance en la suscripción de este compromiso. En todo caso, esperamos que el nuestro sea un proceso más corto que el de Colombia y pronto el Perú se vuelva signatario.

Ahora bien: este reto conlleva inevitablemente el gran riesgo de no implementar los compromisos internacionales a los que nos comprometemos. En relación con esto, puedo afirmar que las

empresas sí cumplimos. Yanacocha ha tenido tres auditorías internacionales de derechos humanos: en el 2004, 2006 y 2009. Estamos abiertos a estos procesos permanentemente.

Nuestra gran preocupación es que si la seguridad es un derecho humano, debemos garantizarla como sociedad. ¿Cómo hacemos esto en un país que tiene debilidades estructurales, donde no hay suficiente contingente policial ni recursos, donde no siempre se da una respuesta oportuna, donde los roles entre las diferentes agencias del Estado no están claros?

Los Principios Voluntarios son una iniciativa para las empresas extractivas; pero para ello requerimos de un soporte. Necesitamos un mayor contingente policial, preparado en el marco de la ley peruana y sus compromisos internacionales, que responda dentro de estos parámetros en un





ambiente de alta conflictividad social. Hay que tomar en cuenta que siendo el sector extractivo el motor del crecimiento en las regiones actualmente en el Perú, es también cierto que se generan en torno a él una serie de actos ilícitos, como la invasión de propiedades o el secuestro de personal. Por ello, la implementación de los Principios Voluntarios es una manera de tratar de garantizar el derecho humano a la seguridad.

Nuestras obligaciones consisten en brindar entrenamiento a las fuerzas privadas y a nuestro personal, y en colaborar en la sensibilización de la Policía sobre la cual, obviamente, no tenemos mando. El objetivo es que se respete el Estado de derecho.

Una interesante iniciativa que tiene que ver con este proceso está siendo conducida por la

Corporación Barrick. Ellos han implementado una nueva política sobre protección de los derechos de género y contra de la violencia hacia la mujer. Es decir, las empresas estamos ahora involucradas en el tema de los derechos humanos, porque el impacto que produce su incumplimiento nos hace muchísimo daño. Honestamente, estamos muy activos, pero necesitamos un Estado que avance mucho más rápido en estos temas, y que proteja nuestros derechos empresariales manteniendo un equilibrio que logre un respeto irrestricto de los derechos humanos de la población. No pretendemos que se viole ningún derecho.

Las ONG como APRODEH, Socios Perú e International Alert, que nos acompañan y apoyan esta propuesta de implementar los Principios Voluntarios, sienten lo mismo. La Embajada Suiza tiene un rol protagónico, que no es producto de una iniciativa local sino que tiene un mandato derivado de la distribución de responsabilidades del Comité Ejecutivo de los Principios Voluntarios (*Steering Committee*) y, por ello, apoya el proceso peruano. Ojalá que dentro de algunos años podamos comunicar que el Perú se ha vuelto un signatario responsable de la iniciativa de los Principios Voluntarios.

Asimismo, reconocemos que como país tenemos un problema de seguridad, y por ello muy pronto vamos a realizar una consultoría financiada por el Gobierno suizo sobre la situación de la seguridad en el país, con la finalidad de analizar la manera de aplicar los Principios Voluntarios en un escenario donde hay muy poca información. La consultoría tiene el objetivo de ver qué es lo que está pasando en el Perú, cuál es la capacidad de respuesta, cuál el impacto y magnitud de la criminalidad para tomar medidas y destinar los recursos necesarios para atenderla. ■

Los Principios Voluntarios y la experiencia de Colombia

Yadaira Orsini

¿Qué son, exactamente, los Principios Voluntarios (PV)? Empiezo con una serie de consideraciones que se intercambiaron en un taller internacional realizado en el 2010 en Colombia.

Colombia es hoy uno de los modelos más exitosos en materia de implementación de los PV a nivel país. En el mencionado taller, cuando preguntamos a todos los asistentes (empresas, ONG, representantes de gobiernos) qué son los Principios Voluntarios, recibimos respuestas como: una iniciativa internacional tripartita; un *set* de guías prácticas; un espacio seguro para el diálogo entre empresas, gobierno y ONG; un proceso para construir mejores prácticas; una oportunidad para elevar el estándar en materia de derechos humanos; un proceso de mejoramiento constante; un marco para construir capacidades para abordar temas de derechos humanos.

En efecto, todas las respuestas que recibimos son correctas. Pero ¿cómo deberíamos entender los PV? Una de las críticas que se les hacen es que son muy limitados, pues solo miran el tema de seguridad y su relación con los derechos humanos, ignorando toda la agenda concerniente a estos derechos.

En realidad, el objetivo de los PV consiste en observar la intersección entre la esfera de seguridad y la de derechos humanos. En el ámbito de la seguridad se encuentran, por un lado, actores como el gobierno y los ministerios de Defensa o Interior —dependiendo de cuál sea la estructura en cada caso—, y, por otro lado, actores armados no estatales que pueden ser los grupos alzados en

armas o asociaciones dedicadas a la delincuencia común, el narcotráfico o cualquier tipo de amenaza en un determinado contexto.

En lo que concierne a la esfera de los derechos humanos, los actores son el gobierno nacional y el gobierno local, las autoridades civiles y la sociedad civil. Las comunidades se encuentran justo en la mitad de esa intersección. Una de las preguntas clave que hacen los PV a las empresas es cómo su presencia o sus políticas de seguridad pueden contribuir o, en caso contrario, afectar los derechos de las comunidades. Lo que se busca es trascender esa visión unidireccional de las empresas que consiste en identificar y manejar solo *sus* riesgos en seguridad y derechos humanos, para incorporar también los de las comunidades, además de definir la forma en que las empresas contribuyan a la plena realización de estos derechos para las comunidades.

Los Principios Voluntarios surgieron en el año 2000, cuando se registraron demandas internacionales contra empresas por complicidad en violaciones de derechos humanos y se publicó una serie de reportes de diversas ONG internacionales, sobre todo frente a abusos cometidos por la industria petrolera. En estos informes, publicados entre mediados de la década de 1990 e inicios del siglo XXI, se denuncia a empresas involucradas en violaciones de derechos humanos, sobre todo por actos perpetrados por la fuerza pública con la cual sostienen una relación. Es el caso de reportes de ONG como *Human Rights Watch*, *Global Witness*, *Partnership Africa Canada*, entre otras.

* International Alert.

Así, las demandas internacionales contra algunas de las principales empresas petroleras estadounidenses por complicidad en la violación de los derechos humanos llevaron al Departamento de Estado de este país a promover esta iniciativa en el año 2000.

Los Principios Voluntarios son recomendaciones a las empresas referidas a:

1. Cómo deben evaluarse los riesgos si la empresa está operando en una zona de conflicto, de modo que no solo se garantice la seguridad de las operaciones y del personal, sino también la de los que rodean a la empresa en un marco de respeto de los derechos humanos.
2. Cómo deben interactuar la empresa y los proveedores de fuerza pública.
3. Cómo debe ser la relación con la seguridad privada.

Otro aspecto concierne a cómo funcionan los Principios Voluntarios. En el ámbito internacional, los PV están organizados en tres pilares: gobiernos, empresas y ONG. Al día de hoy suscriben los Principios Voluntarios 7 gobiernos (Estados Unidos, Reino Unido, Australia, Países Bajos, Canadá, Suiza y Colombia), 21 empresas extractivas (petróleo, gas y minería) y 13 organizaciones no gubernamentales internacionales.

Para nosotros los colombianos, estar presentes allí demandó un esfuerzo que llevó casi una década. Hoy, de los gobiernos suscriptores de los PV, el de Colombia es el único que realmente

tiene que enfrentar en el terreno los problemas de seguridad y derechos humanos, debido al conflicto armado que vive el país desde hace más de cuatro décadas.

En esa línea, el propósito de *International Alert* es promover el involucramiento de más gobiernos que deben enfrentar este tipo de problemas y para quienes los PV pueden ser de gran ayuda. No basta que se acojan a estos Principios los gobiernos de donde son las empresas; también deben hacerlo aquéllos que viven situaciones de conflicto armado o violencia sostenida, para darle esa otra visión al pilar. En el segundo pilar están las empresas del mundo que forman parte de la iniciativa: las mineras, petroleras y multinacionales extractivas grandes. Finalmente, componen el tercer pilar las ONG como *International Alert*¹ y otras muy variadas: desde las que se dedican a la denuncia o al activismo, como Amnistía Internacional o *Human Rights Watch*,² hasta las que trabajan con empresas o se dirigen sobre todo a los temas de colaboración, como nosotros, *The Fund for Peace*,³ *Search for Common Ground*,⁴ etcétera. En este mismo pilar hay una dinámica interesante, por la diversidad de organizaciones.

Éstos son los tres pilares que deben sostener la mesa en la que se traten todos los temas que van surgiendo. Las entidades observadoras son el Comité Internacional de la Cruz Roja,⁵ el Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM)⁶ y su equivalente para la industria petrolera, IPIECA.⁷

¹ Véase: <<http://www.international-alert.org>>.

² Véase: <<http://www.hrw.org/es>>.

³ Véase: <<http://www.fundforpeace.org/global/>>.

⁴ Véase: <<http://www.sfcg.org/>>.

⁵ Véase: <<http://www.icrc.org/eng/resources/documents/news-release/2011/voluntary-principles-news-2011-09-15.htm>>.

⁶ Véase: <<http://www.icmm.com/espanol>>.

⁷ Véase: <<http://www.ipieca.org/acerca-de-ipieca>>.

Como se puede ver, en lo que atañe a la implementación de los PV hay un nivel internacional que emite los marcos y establece los estándares que luego bajan al nivel de las casas matrices de las empresas, donde se diseñan los mecanismos de implementación de los Principios Voluntarios, seguidos de la aplicación a nivel nacional o de país. Finalmente, el último nivel es el proyecto.

¿Cómo surgió el proceso en Colombia? En el año 2003, el gobierno de los Estados Unidos informó a nuestro Vicepresidente que existía un proceso denominado *Principios Voluntarios* que podría servir al gobierno colombiano, y le extendió la invitación para que se incorporara. A renglón seguido se hicieron los estudios correspondientes, pero sin mayor conocimiento de lo que en realidad se trataba; aun así, parecía una iniciativa relevante y útil en un momento de auge del conflicto armado en el país, al que la industria extractiva no era ajena. Fue así como se aceptó la invitación y el gobierno comenzó a estudiar la iniciativa.

Ese mismo año 2003 se creó el Comité Nacional de Principios Voluntarios. Sin embargo, una circunstancia previa fue determinante: debido a tensiones entre el gobierno y algunas ONG internacionales de derechos humanos que se oponían al ingreso de Colombia en la iniciativa internacional, el gobierno decidió aplazar su intención de ingresar en los PV. A partir de entonces, el nombre se cambió por Comité Minero Energético (CME)-Seguridad y Derechos Humanos,⁸ entendiendo que el trabajo en materia de seguridad y derechos humanos con las empresas iba a continuar independientemente de si el gobierno se integraba o no a la iniciativa internacional.

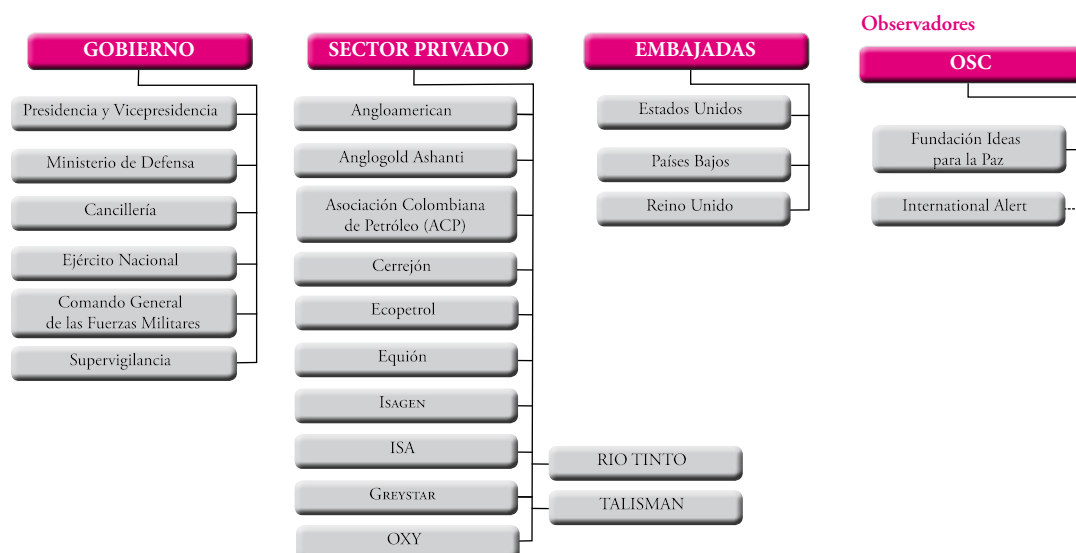
Hoy en día, el CME es la entidad encargada de velar por la implementación de los PV en el país, entre otros temas más amplios. Encabeza este Comité la Presidencia de la República, a través del Consejero Presidencial para la Seguridad Ciudadana; también están la Vice Presidencia de la República, por medio del Programa de Derechos Humanos, el Ministerio de Defensa, la Cancillería, el Comando General de las Fuerzas Militares, el Ejército Nacional y la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, que es una institución del Estado que se encarga de regular la actividad de la seguridad privada.

Por el lado de las empresas, integran el Comité algunas que son miembros de la iniciativa a nivel internacional, pero también otras, nacionales, que carecen de membresía internacional pero son parte de la iniciativa nacional. Los observadores son el Comité Internacional de la Cruz Roja y las embajadas de Países Bajos, Estados Unidos, Reino Unido, Canadá y Suiza, que son muy activas.

Finalmente está la sociedad civil, y es aquí donde tenemos algunas deficiencias. Uno de los motivos que explican los grandes éxitos conseguidos en Colombia consiste en que es el gobierno el que está encabezando la iniciativa. Su apoyo es evidente. Pero debido a la profunda desconfianza que ha existido históricamente entre empresas y ONG (y ONG y gobierno), éstas no integran formalmente el CME. Esta situación se ve agravada por el conflicto armado. En el Perú, por ejemplo, no hay confianza entre sociedad civil y empresa; en Colombia, a este factor se suman la guerrilla, años de victimización, intervenciones del Ejército, acciones de grupos armados en la población civil, entre otros. Construir confianza en un escenario como el descrito es asunto mayor.

⁸ Véase: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Empresa/Paginas/empresa_ComiteMinero.aspx>.

Conformación del Comité Minero Energético-Seguridad y Derechos Humanos Colombia



En muchos casos las empresas no quieren hablar con las ONG, y las ONG no quieren hacerlo con las empresas, porque hay una serie de heridas abiertas del pasado que suman tensiones muy fuertes en el presente. Como resultado de esto, el Comité, en su momento, no integró formalmente a las ONG en el proceso, argumentando que solo dialogarían con aquéllas que tuvieran una actitud constructiva más que de denuncia.

Es importante aclarar que *International Alert*, como tal, no forma parte del Comité. Nos mantenemos desde el principio del proceso, iniciado en el 2003, como asesores externos. No obstante, esto no quiere decir que el CME no haya adelantado esfuerzos importantes en el acercamiento con ONG nacionales. El Comité se impuso la tarea de hacer un mapeo de las organizaciones que podrían encontrar útil un relacionamiento con él para, desde allí, encontrar temas concretos para trabajar en conjunto.

Actualmente el CME ha identificado a 13 ONG y terceros (como Naciones Unidas) con quienes se encuentra trabajando en aspectos concretos de acuerdo con la experiencia acumulada de cada organización.

Los factores de éxito han sido básicamente dos. Por un lado, el compromiso y liderazgo de las empresas, que fueron las que dieron el impulso inicial al proceso, en especial una petrolera estadounidense miembro de la iniciativa internacional y la Asociación Colombiana del Petróleo,⁹ que se encargaron de promover los PV con otras empresas y propender a un mayor involucramiento del gobierno, especialmente de la mano con la Vicepresidencia de la República. Al principio, como se ve, el liderazgo de las empresas fue clave.

Luego, en el recorrido, el involucramiento y compromiso del gobierno también fue crucial, como lo demuestran dos hitos. Uno, el que

⁹ Véase: <<http://www.acp.com.co/>>.

Colombia sea miembro de los Principios Voluntarios desde el año 2009, siendo el único gobierno anfitrión con un conflicto armado activo y con gran presencia de la actividad extractiva. De esta manera, la autoridad que tiene Colombia para hablar ante los otros gobiernos es importante. El otro es que los Principios Voluntarios fueron incluidos en la Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Defensa como uno de los principios rectores del accionar de la fuerza pública en el país.

Otro de los factores de éxito ha sido la organización y el ‘direccionamiento’ estratégico del Comité, pues con ellos se han establecido claramente los objetivos y se han organizado en grupos de trabajo para lograr productos concretos. Los 6 grupos que existen ahora han hecho posible una organización que no solo permite el diálogo entre empresas, sociedad civil y gobierno, sino que está orientada, además, a lograr resultados concretos en materia de implementación de los PV.

Parte de los retos del Comité tiene que ver con su actual posición. Se ha vuelto un espacio cada vez más reconocido, y eso es bueno, pero muestra también aspectos que se han de considerar. Es bueno porque se hace promoción de mejores prácticas, pero esa popularidad puede derivar en que algunas empresas que no estén tan comprometidas en el mejoramiento de sus prácticas en materia de seguridad y derechos humanos vean este tema como una forma de mejorar su imagen o hacerse propaganda. El desafío consiste en lograr el balance entre el crecimiento y la consistencia y el compromiso del grupo. ¿Cómo mantener la credibilidad del Comité como un espacio de compromisos y no solo para el ejercicio publicitario de las bondades de las empresas?

Una forma es a través de la implementación de las recomendaciones que ha producido el CME. El Comité difunde herramientas y productos en forma de recomendaciones para las empresas; por ejemplo, la gestión del riesgo de secuestro y extorsión. También existen recomendaciones sobre cómo deben ser los análisis de riesgos e impactos. Una vez hecho esto, es preciso evaluar la forma cómo las empresas están implementando tales recomendaciones, lo que también permitirá establecer quiénes están realmente comprometidas con el proceso y quiénes no. De ahí que estemos en un momento en el que hemos dejado de priorizar la difusión de productos para concentrarnos en la implementación de los ya existentes.

Cómo llegar a quienes no están convencidos aún de la importancia de los derechos humanos en el ámbito empresarial y cuyas prácticas pueden estar alimentando situaciones de conflicto o atentando contra los derechos de sus grupos de interés es otro de los retos del Comité. Todas las empresas que forman parte del CME están convencidas de que es un tema importante y una buena práctica. Pero es a las que no están a las que queremos ver en la mesa: no a las grandes multinacionales que cumplen con todos los estándares, “las conversas”, sino a las “empresas *junior*” cuyas conductas pueden estar causando daño en el país en este momento, no solo ambiental sino también en lo que concierne a la financiación a grupos armados. La pregunta es cómo llegamos a aquellas empresas nacionales o multinacionales que no tienen los mismos estándares y que no están expuestas a estos debates; nos referimos a contratistas, mineras *junior*, o a aquellas empresas que apenas llegan al país. Es allí donde nos estamos enfocando. ■

