

CONFLICTOS SOCIALES: LA OPORTUNIDAD DE LA MEDIACIÓN Y FACILITACIÓN MULTIACTOR DE PROCESOS COLABORATIVOS

** Por Luis E. Ore Ibarra, Abogado Mediador Consultor Internacional en Negociaciones y Procesos de Consenso, Ex Presidente 2010-2011 de la Sección Internacional de la Association for Conflict Resolution, Vicepresidente 2011-2012 del Comité de Inversiones y Desarrollo Internacional de la American Bar Association y Director Fundador de ORASI Consulting Group.*

I. ANTECEDENTES Y SITUACIÓN ACTUAL

Desde la década de los noventa se promovieron importantes inversiones en el Perú, esto incluyó atraer capital extranjero para desarrollar la industria extractiva energética en el país. En el 2016, reconocemos que han existido importantes proyectos de desarrollo que se han logrado implementar, pero al mismo tiempo, otros proyectos no han visto la luz, muchos de ellos han sido impactados por conflictos sociales, Tia Maria, Conga, Inambari, Tambogrande, Majaz, por mencionar algunos, son nombres vinculados a conflictos sociales. La Defensoría del Pueblo, desde el año 2004, emite reportes informando sobre la existencia de conflictos de diversos tipos, categorías e intensidad. De las decenas de conflictos reportados todos los meses, la mitad de ellos son conflictos socioambientales y la mitad de estos son conflictos vinculados a proyectos extractivos.

A pesar de que desde el año 2002 se empezó a normar la participación ciudadana en los procesos de concesión en el sector minero, es recién a fines del 2005 que se crea la Oficina General de Gestión Social (OGGS) del Ministerio de Energía y Minas a fin de promover relaciones armónicas entre las empresas, sociedad civil y gobierno, y promover la ejecución de proyectos. El ministerio afirma que esta oficina es el órgano encargado de brindar asesoramiento y de promover relaciones armoniosas propiciando el manejo de mecanismos de diálogo y concertación en el sector energía y minas y colaborando con el diseño de programas de desarrollo social sostenible. Esta oficina afirma implementar estrategias de gestión social enmarcadas en: La promoción del relacionamiento temprano en las relaciones comunitarias entre la empresa y comunidades; el seguimiento descentralizado, focalizado y en tiempo real de casos sociales priorizados; y, la articulación intersectorial e intergubernamental para la promoción del desarrollo local y/o regional como estrategia para la prevención de conflictos.

En el 2006, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) creó la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales, en esta etapa se utilizaron mesas de diálogo como espacios de negociación multipartes con reconocimiento formal del Estado, pero que también tuvieron limitaciones como la exclusión de actores importantes, dinámicas limitadas a las dirigencias, limitaciones para el seguimiento de acuerdos, entre otros. Las mesas de diálogo fueron definidas como espacios conformados a partir de un caso de diferencia, controversia o conflicto social, con la finalidad de reunir a los actores sociales involucrados (organizaciones sociales e instituciones públicas y/o privadas), así como a las entidades estatales competentes en la problemática, para que juntos busquen soluciones pacíficas e institucionales a sus problemas. El arribo a estas soluciones implica que los gestores del diálogo establezcan un proceso de escucha mutua entre los actores, que genere el entendimiento y el clima de confianza que luego permita pasar a un proceso de negociación.

A inicios del 2012, la Autoridad Nacional del Agua (ANA) creó el Área de Hidrosolidaridad y Gobernanza Hídrica para prevenir y administrar planificadamente potenciales controversias, poniendo en marcha una estrategia de sensibilización que consistía en la promoción de la Hidrosolidaridad (enfoque beneficios mutuos para abordar retos y desafíos hídricos), la gobernanza

hídrica, la ley de RH, derecho del uso del agua, creación de consejos de cuenca, y buenas practicas, etcétera). Se promovió la participación proactiva en diversas mesas de diálogo y grupos de trabajo para hallar solución a controversias diversas. Quellaveco (Moquegua) fue un importante logro de esta intervención y nuevo enfoque. En esta etapa, este autor contribuyo con el desarrollo de una ficha para la evaluación y tratamiento de conflictos hídricos dentro del marco de la Hidrosolidaridad y el enfoque de beneficios mutuos para las negociaciones y resolución de conflictos. La utilidad de esta herramienta ha producido su inclusión como anexo 4 en el protocolo para la prevención y gestión de conflictos sociales vinculados con los recursos hídricos que aprobado por la ANA y su nueva unidad de prevención y gestión de conflictos en el 2014.

En el 2012, el ministerio de ambiente creo el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), entre otros motivos, para generar confianza en los procesos de certificación ambiental; sin embargo, es recién en el 2016 que el SENACE ha aprobado herramientas para la gestión social en el marco de sus funciones que también han sido resultado de la contribución de este autor con los colegas de Futuro Sostenible.

En el 2012, la PCM crea la Oficina Nacional de Dialogo y Sostenibilidad (ONDS) con el propósito de institucionalizar y gestionar el dialogo, su función según norma es proponer lineamientos y estrategias de dialogo, mediación y negociación, para la prevención gestión y solución de controversias, y conflictos sociales en el ámbito de su competencia. A lo largo de los años, la PCM ha intervenido en conflictos sociales con diversos modelos y enfoques, entre ellos, mesas de dialogo, mesas técnicas, y mesas de desarrollo. La PCM afirma que las mesas de desarrollo están ligadas a una estrategia de prevención de conflictos en las que los representantes del Estado o de la empresa, negocian con autoridades o dirigentes locales inversiones, paquetes de proyectos o actividades que extiendan la cobertura de servicios públicos a un ámbito determinado con una perspectiva integral de desarrollo.

Las mesas de desarrollo son definidas por la ONDS de la PCM como una nueva modalidad para la gestión del diálogo implementada por el gobierno actual con un enfoque preventivo de los conflictos sociales, que busca generar oportunidades de desarrollo en escenarios con riesgo de conflictividad social. Las mesas de desarrollo son espacios de diálogo donde participan principalmente los diferentes sectores del Estado y las organizaciones de la sociedad civil, pero en algunas circunstancias incorporan también a empresas privadas que operan en el entorno de la población. Estos mecanismos de diálogo tienen una perspectiva de desarrollo integral del ámbito geográfico, social y político ligado a las actividades extractivas⁶. En estos espacios, el Estado apuesta por la realización de inversiones públicas para mejorar las condiciones de vida de la población, bajo una estrategia articuladora de sus distintos sectores y niveles; la sociedad participa en la toma de decisiones sobre su desarrollo y establece acuerdos con el Estado y, cuando es el caso, las empresas se comprometen con el desarrollo de su entorno mediante inversiones social y ambientalmente responsables.

Por su parte la OGGS del MINEM define las mesas de desarrollo como un espacio de coordinación y dialogo, en el cual mediante una intervención intersectorial y articulada del ejecutivo con otros niveles de gobierno (con un enfoque preventivo-promocional), se promueve la acción efectiva del Estado en las zonas (provincias o regiones) donde se promueven o realizan actividades extractivas (minero – energéticas), con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de las personas que viven en las comunidades ubicadas en esas zonas. Un ejemplo de esta mesa de desarrollo es la llamada “mesa de trabajo para el desarrollo de la provincia de Cotabambas, departamento de Apurimac”, referida como la primera mesa de desarrollo creada a iniciativa del MINEM en julio del 2012.

Si bien es cierto se han realizados esfuerzos importantes para utilizar el dialogo como mecanismo de prevención y resolución de conflictos, a través de la instalación de mesas de diálogo y mesas de desarrollo, también es cierto que ningún proyecto nuevo ha sido desarrollado en los últimos años, y principalmente debido a la existencia de los conflictos sociales, ¿Algo debe estar ocurriendo? ¿Por qué no están funcionando estos enfoques tan efectivamente como podrían? ¿Podrían funcionar de una manera más efectiva y con mejores resultados?

Cuando hablamos de conflictos sociales hablamos de varias personas con diversos intereses, necesidades, preocupaciones, motivaciones; hablamos de múltiples actores - sociales, políticos, económicos y culturales; y, hablamos de personas insatisfechas, molestas, irritadas, indignadas y hasta furiosas. Es común ver en los medios y en las calles que las poblaciones demandan y tienen exigencias; tienen preocupaciones respecto a la Calidad, Cantidad y Acceso al Agua; la Afectación al Medio Ambiente (contaminación); los Beneficios Económicos de Actividades en la zona; y, la Participación en la toma de decisiones que los afectan, las personas no se sienten escuchadas.

El problema que enfrentamos no es que existan múltiples actores y usuarios con múltiples intereses. El problema no es que existan retos y desafíos vinculados a los recursos naturales y otros. El problema es la manera cómo vemos las diversas situaciones y conflictos y cómo interactuamos y nos involucramos para resolver esto retos y desafíos diversos como los vinculados al uso, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales.

Fierman y Plumb (2016) informan que los conflictos socio-ambientales surgen cuando distintos actores sienten que sus intereses o necesidades están en oposición. Lo anterior implica que los conflictos tienen potencialidades tanto destructivas como constructivas para las sociedades. La dimensión constructiva tiene que ver con la posibilidad de transparentar problemas e intereses, y de generar cambios hacia una sociedad más justa. Pero en su dimensión destructiva, los conflictos pueden devenir en una escalada de violencia, paralizar esfuerzos constructivos para encontrar soluciones y generar daños. Dado lo anterior, el desafío es potenciar los aspectos positivos de los conflictos y minimizar los aspectos negativos. Grandes transformaciones han resultado del uso de juicios y vías legales para resolver conflictos. A la vez, también hay evidencia del potencial transformador de procesos colaborativos. Una ventaja de la gestión colaborativa de conflictos es que generalmente tiene entre sus objetivos fortalecer las relaciones entre las partes, para así generar las condiciones para una mejor interacción en el largo plazo. Por otro lado, este tipo de proceso tiende a ser más eficiente, en el sentido de que ofrece la posibilidad de generar soluciones de manera más rápida y menos costosa comparado con otras vías (por ejemplo, procedimientos legales). En añadidura a lo anterior, estos procesos entregan a las partes el poder de toma de decisión, además de control respecto a cuáles temas se abordarán y cómo será el proceso para hacerlo. También abren espacios de inventar nuevas soluciones e inyectar creatividad a una situación difícil y estancada.

La propia PCM hace una autoreflexión y afirma que el trabajo de la ONDS podría ser más efectivo e identifica oportunidades de mejora. A continuación se enumeran los retos pendientes que la propia ONDS * afirma debe abordar para ser más efectiva y garantizar la sostenibilidad de los esfuerzos realizados por el Estado para la institucionalización del diálogo.

1) Mejorar la capacidad de articulación intersectorial, la que actualmente no cuenta con una normatividad específica, dejando un margen relativamente amplio para una voluntad política que podría eventualmente discontinuarse, afectando la sostenibilidad del mecanismo.

- 2) Potenciar la rectoría en el tema. La ONDS es actualmente un órgano especializado que coordina y facilita estos espacios, pero se necesita regir una articulación y armonización efectivas de las intervenciones intersectoriales.
- 3) Es necesario desarrollar y profundizar las intervenciones con un enfoque de prevención, a fin de reducir el desencadenamiento de conflictos.
- 4) Es necesario reforzar los equipos de gestión social de los sectores, a fin de dotarlos de capacidades operativas adecuadas para impulsar la concertación y construcción de consensos estables y duraderos en las mesas y espacios afines.
- 5) Hay que pensar en nuevas formas de operación del Estado en la mesas, de modo que su presencia no se limite a reuniones periódicas, sino que pueda desarrollar labores que le permitan llegar hasta la sociedad civil, sin restringirse a autoridades políticas y dirigentes de organizaciones.
- 6) Hay que insistir en la necesidad de formular acuerdos claros, sencillos y sin ambigüedades, que no den lugar a interpretaciones diversas; de lo contrario, cada parte interesada lo interpreta a su manera y se generan problemas cuando se trata de cumplirlos.
- 7) Es necesario desarrollar un seguimiento en la implementación de los acuerdos, a fin de verificar los avances de su cumplimiento y evitar así que algunos actores perciba a las mesas como un esfuerzo estéril.
- 8) Será importante continuar trabajando y profundizando las experiencias con las Mesas de Desarrollo, importante instrumento estratégico que con un enfoque de prevención, permite superar las limitaciones de las mesas de diálogo y facilita la intervención articulada del Estado, concertada con otros actores (empresas y comunidades locales).

Más allá de las oportunidades de mejora identificadas por la misma ONDS, existen profundos vacíos y problemas de definición, así como un limitado marco estratégico. El problema de la multiplicidad de conflictos sociales, no es como comúnmente se cree, que es debido a la multiplicidad de intereses y perspectivas, el problema principal no es que existan diversas y múltiples demandas insatisfechas que reflejen diversos intereses; el principal problema es la manera cómo se abordan los diversos retos y desafíos vinculados a la actividad extractivo – energética, el problema es la manera cómo se abordan los conflictos sociales y las limitadas capacidades organizacionales e institucionales para ello.

II. TRES PROBLEMAS FUNDAMENTALE EN EL ABORDAJE DE CONFLICTOS VINCULADOS A PROYECTOS DE INVERSIÓN

EI ENFOQUE LEGALISTA, desde la lógica del todo o nada hasta el comportamiento y dinámicas de interacción.

Los procedimientos existentes para la aprobación de permisos y autorizaciones para actividades extractiva-energética son puramente legalistas. Los procedimientos requeridos para decisiones controvertidas sobre recursos naturales no ofrecen adecuadas oportunidades para varios grupos con intereses en el resultado sean escuchados o para los tomadores de decisiones aborde las necesidades de grupos de interés. Las personas pueden participar en audiencias públicas o talleres participativos pero no se les da la oportunidad de involucrarse en un proceso de diálogo constructivo.

Los desarrolladores de proyectos tienen pocos incentivos o habilidad para cambiar propuestas porque el procedimiento de presentación requiere planes elaborados y costosos desde el inicio. Todos retienen información clave por temor de que otro se aproveche de uno, por lo tanto el foro público del procedimiento requerido limita la oportunidad para un diálogo real, en su lugar genera las condiciones (el escenario) para confrontaciones, reclamos, posiciones políticas y controversia.

A menudo la gente en conflicto recurre a las cortes y a las calles para tratar de resolver sus problemas sin primero explorar activamente negociaciones y trato directo. Cuando hay decisiones controvertidas los ciudadanos, entran en batallas, pueblo contra pueblo, demonizan al que propone el proyecto y al final todos parecen pensar que los procedimientos establecidos son insuficientes para resolver estas dificultades, consume tiempo, energía y recursos.

Las tres aproximaciones para abordar conflictos son en el nivel de poder, derecho e intereses

Un sistema de toma de decisiones es un conjunto de procesos y mecanismos coordinados que interactúan para prevenir, gestionar o resolver disputas y controversias y conflictos, y de acuerdo con el campo de estudio del diseño de sistemas de gestión de conflictos, existen 3 enfoques o acercamientos para resolver conflictos:

- Ejercer Poder: Usar el poder para forzar o coaccionar a alguien para actuar.
- Adjudicar Derechos: Recurrir a un tercero para que decida quien tiene la razón. Establecer proceso y procedimientos que determinen quien tiene legalmente el derecho y quien no.
- Reconciliar Intereses: Tratar de satisfacer necesidades, preocupaciones, y temores de los involucrados.

Estos enfoques o aproximaciones para abordar conflictos nos ayudan a analizar las limitaciones de los sistemas utilizados para resolver conflictos respecto a uso y aprovechamiento de recursos naturales. La mayoría de los sistemas utilizados para resolver diferencias y controversias sobre recursos naturales están diseñados para adjudicar derechos y no para reconciliar intereses. Sistemas basados en Poder o sistemas basados en Derechos son menos eficiente para producir resultados sostenibles (durables, inclusivos e inteligentes) porque los resultados pueden cambiar una vez que el balance de poder cambie, lo que siempre ocurre con cambios en el poder político por elecciones o por decisiones judiciales. Si bien es cierto que los enfoques basados en el Poder y basados en el Derecho pueden permitir que se tomen decisiones rápidamente, los resultados de estas decisiones muy probablemente no duren en el tiempo o no satisfaga a muchas de las personas involucradas, y pueden ser cuestionadas a través de procedimiento administrativos y apelaciones en procesos judiciales. Estos enfoques y aproximaciones por lo general destruyen las relaciones entre las partes creando ganadores y perdedores y generando desconfianza y hostilidad. Los proyectos y las decisiones que requieren implementación de largo plazo dependen del apoyo de una amplia gama de actores interesados para asegurar su sostenibilidad en el tiempo, más allá de los funcionarios y elegidos. Estas son decisiones que son más apropiadas para procesos que reconcilian intereses. El ejercicio del poder y la adjudicación de derechos no pueden resolver problemas complejos y generar soluciones en que todos se sientan ganadores.

Las comunidades tienen que elegir los procesos que desean utilizar. Pueden continuar usando procedimientos en los que las decisiones son basadas exclusivamente en el derecho, para todo tipo de decisiones, lo que puede motivar que la gente no desee participar, crear divisiones en segmentos de la comunidad y perder oportunidades para la solución creativa de problemas, o pueden usar un proceso diferente y más apropiado para la naturaleza de la decisión a tomar.

Algunas ciudades y sus comunidades han decidido complementar procedimientos regulares con un enfoque de beneficios mutuos. Comunidades se han aprendido que las personas pueden cambiar de perspectiva cuando se les permite explorar intereses y aprender de manera conjunta, generar opciones creativas a partir de conocer intereses y construir confianza en los procesos y entre los participantes. Por ejemplo, algunas comunidades han emitido normas que requieren reuniones previas a iniciar procedimientos para obtener permisos y autorizaciones entre desarrolladores de proyectos y actores que puedan ser afectados. Algunos desarrolladores de proyectos han convocado a comités consultivos adhoc o consejos consultivos comunitarios para ayudar a desarrollar planes apropiados para la comunidad antes de presentar solicitudes de autorizaciones o permisos a autoridad competente. Algunas autoridades y funcionarios públicos han motivado partes en conflicto suspender el proceso de toma de decisiones mientras solicitan la ayuda de un mediador para ver si un acuerdo pueden alcanzarse en otro espacio o foro. Muchas cortes han promovido la implementación de programas de mediación para motivar y apoyar a las partes en la búsqueda de acuerdos consensuados antes de recurrir a la corte como un esfuerzo para evitar los largos, costosos e impredecibles procesos judiciales

En el ámbito privado, las empresas también tienen la opción de definir qué tipo de sistema o mecanismo de gestión de preocupaciones quejas y controversias desean utilizar. Como afirma Susskind (2012), si bien estos mecanismos son importantes dentro de la mayoría de las grandes empresas, a menudo están mal vinculados a la estrategia general de la compañía y a la práctica del involucramiento de actores. Antes de que cualquier proyecto de extracción de minerales empiece, los mecanismos de gestión de preocupaciones y quejas locales deben de implementarse. Idealmente, esto debería ser parte de un plan de participación e involucramiento comunitario (o un plan de relaciones comunitarias), explicando quien es el punto de contacto, cuáles son las promesas de la compañía respecto a reducir al mínimo los impactos sociales y ambientales y las promesas respecto a la maximización de los beneficios, y cuáles son las sanciones y penalidades que están preparados a asumir y que serán de aplicación si la compañía viola o incumple los términos y condiciones de sus acuerdos.

Este enfoque legalista también se percibe en la conducción de las mesas de dialogo y las mesas de desarrollo, la conducción de la mesa y la dinámica de la interacción con los actores está muy marcada por la legalidad y formalidad tanto de forma, como por ejemplo los actores participantes de la mesa deben ser reconocidos y designados por normas; como de fondo, se conversa con un marco mental de todo o nada, ¿se tiene la razón o se está equivocado? ¿Le corresponde el derecho o no? Es competente para ello o no? se cumple con la norma o no? Lamentablemente, esta conversación en el plano de la adjudicación de derechos (exclusivamente en el mundo legal) no permite que los participantes dialoguen en base a sus intereses, aspiraciones preocupaciones, temores, aspiraciones y todo aquello que motiva que actúen de una u otra manera.

El problema no es que hayan múltiples demandas, sino como se abordan. El problema es el enfoque legalista o discutir en el plano del ejercicio del poder, los problemas complejos son mejor resueltos de una manera creativa, inteligente y sostenible en el sistema de los intereses, en el que los actores dialogan en base a lo que realmente es importante para estas. Aquí radica la importancia de los MARCS para la resolución de conflictos sociales.

EI ENFOQUE TRANSACCIONAL O GESTIÓN TRANSACCIONAL DE LAS RELACIONES, en un extremo se tienen la perspectiva de “te doy para que te calles y me dejes trabajar” hasta el otro extremo de la perspectiva de la estrategia “Papa Noel” por la que se le da lo que se le pide a quienes representan a los actores locales y en consecuencia debería estar contentos porque han obtenido lo demandado, pero sin embargo las relaciones no son mejoradas y no se construyen relaciones de confianza.

Para lograr tener buenas relaciones y un buen involucramiento de actores, este debe ser ampliamente participativo inteligente e inclusivo y que sobre todo construya relaciones de confianza en base al contacto directo con el interés de conocer como el otro ve el mundo y que es lo que es importante para su grupo de representados. Muchos afirman que los conflictos sociales vinculados a proyectos de inversión se producen porque las empresas obtienen permisos para realizar actividades mineras, petroleras, gasíferas, construcción e industriales, pero hacen poco o ningún contacto con los gobiernos locales relevantes, la sociedad civil y los grupos de la comunidad antes de que comiencen a trabajar. Los impactos de proyectos de desarrollo sorprenden a muchos, desafía estilos de vida previa y generan malestar en los intereses de los actores locales. Muchos pensamos que una interacción temprana (anticipada a los conflictos) o por adelantado con estos actores y grupos de interés - y un esfuerzo genuino para entender y responder a sus preocupaciones - podría minimizar gran parte del daño que provocan protestas, manifestaciones y campañas concertadas en contra de los proyectos extractivo-energéticos en el país. Nuevas presiones internacionales, estándares y normas, declaraciones y convenios de organismos internacionales, están redefiniendo el escenario, por ejemplo el convenio 169 y la consulta previa que busca escuchar a comunidades indígenas que podrían ser afectadas por actividades propuestas en sus tierras, este reconocimiento ofrece un mayor impulso para los grupos locales que generalmente se ponen en una posición de tener que oponerse a todo lo que está ocurriendo, porque no se les dio la oportunidad de hacer sugerencias constructivas o estipular de antemano sus preocupaciones. Si los actores locales no creen que tienen oportunidad para hacer sugerencias y ser escuchados en sus derechos, temores, aspiraciones y deseos, y si no han podido participar del proceso de toma de decisiones para poder aportar sugerencias que aborden sus preocupaciones. Se deberían tener mayores oportunidades para dialogar entre múltiples actores para tener conversaciones abiertas y honestas. Un enfoque transformativo es lo que va a generar diálogos más genuinos e inclusivos, y consecuentemente generar relaciones de confianza.

El enfoque transaccional tiende a generar un tipo de relación antagónica que puede ser vista y tratada como una “relación de control y cumplimiento comunidad-empresa” – también alineada un enfoque legalista de relaciones. Un enfoque transformativo tiene mayor probabilidad de generar una relación que puede ser vista y tratada como una “relación de cooperación y compromiso comunidad-empresa”. Una relación puede verse como como relación de dependencia y aprovechamiento o puede ser vista como una relación de asociatividad y colaboración.

Por un lado, una “relación de cooperación y compromiso comunidad-empresa” se caracteriza por estrategias para formar relaciones. Se emplean técnicas integrativas en las negociaciones como el intercambio de información para tomar decisiones informadas. La gestión de diferencias internas en el otro lado es abordada con la intención de unificar para asegurar el cumplimiento de acuerdos. Respecto la influencia en las actitudes del grupo, se busca promover actitudes y relaciones positivas y desarrollar confianza entre las partes de ambos lados. Se busca que la otra parte en la relación realice lo que se comprometió a hacer porque está comprometido con el resultado acordado y prefiere que esta parte vean en su propio beneficio el cumplimiento de los acuerdos. Considerando la promoción de proyectos de desarrollo, la empresa busca la participación de la comunidad para decidir de manera conjunta lo que satisface a ambas partes, se busca proyectos de autodesarrollo que le de independencia a la comunidad. Busca informar a la otra parte.

Por otro lado, una “relación de control y cumplimiento comunidad-empresa” se caracteriza por estrategias para forzar relaciones. Se emplean tácticas distributivas durante las negociaciones como amenazas y exageraciones en las declaraciones. La gestión de diferencias internas en el otro lado es explotada para su propio beneficio. Respecto la influencia en las actitudes del grupo, se busca promover incertidumbre y una actitud negativa con respecto a las personas del otro lado.

Se busca que la otra parte en la relación cumpla lo que debe cumplir y prefiere controlar o dominar a la otra parte. Considerando la promoción de proyectos de desarrollo, la empresa decide qué es lo más importante para la comunidad y no promueve significativa participación de la misma, se busca proyectos de desarrollo sin considerar si son producto de autodesarrollo o si son auto-sostenibles. No busca informar a la otra parte y se preocupa por controlar y proteger información.

Quizás un motivo para la existencia de esta brecha entre enfoques a las relaciones con actores locales sea la limitada utilización de mecanismos, estrategias, procesos y capacidades para transformar relaciones y pasar de un enfoque de “forzar relaciones comunitarias” a un enfoque de “formar relaciones comunitarias”. Es común escuchar que muchos se oponen a la minería porque la minería no ha logrado captar ni entender las inquietudes, intereses, aspiraciones y necesidades de las comunidades. Quizás los múltiples actores deban reflexionar y preguntarse si efectivamente se está escuchando como se debe a las comunidades locales, o por qué no se logra alcanzar un entendimiento compartido. Quizás en adición a mejorar procesos, estructuras y mecanismos para lograr un entendimiento compartido, también se deban desarrollar capacidades que ayuden a reconsiderar actitudes y marcos mentales de los múltiples actores.

Un proceso que puede ser útil para iniciar la transformación de relaciones y construir relaciones de confianza es el Proceso de Búsqueda-Conjunta de Información; este es un proceso que facilita el diálogo y evita que las partes entren en lo que es llamado un “batalla de expertos”. Por medio de este proceso las partes acuerdan qué información se necesita tener y conocer para continuar con un proceso de deliberación, negociación y toma de decisiones conjuntas. Las partes deben considerar qué información tienen, qué información no tienen, y qué información necesitan para tomar decisiones informadas. Durante este proceso de búsqueda conjunta de información, se designa a una persona o grupo independiente para buscar, evaluar y determinar los hechos e información necesaria para la toma de decisiones informadas. Con este mecanismo se evita el problema de entrar en una “batalla de expertos” por medio de la cual las partes se anclan en posiciones y debates en lugar de trabajar lado a lado enfocando el problema o el desafío de manera conjunta. Temas como el medio ambiente y posibles efectos de la actividad generada por algún proyecto de inversión en recursos naturales (prospección, exploración, desarrollo, explotación, etc.) pueden gestionarse y monitorearse de manera continua para prevenir daños y perjuicios en comunidades locales y zonas de influencia de los proyectos de inversión.

Si las instituciones y organizaciones decidieran fortalecer sus capacidades de relacionamiento e involucramiento con múltiples actores y desarrollaran sus capacidades organizacionales para “formar relaciones” con actores locales en lugar de “forzar relaciones” con actores locales, estas podrían gestionar de manera más eficiente sus proyectos y lograr resultados beneficiosos y sostenibles.

LA FALTA DE ALINEAMIENTO INSTITUCIONAL DEL ESTADO Y FALTA DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL (ORGANIZACIONAL) DE NEGOCIACIÓN E INVOLUCRAMIENTO MULTIACTOR.

Esta falta de alineamiento interno institucional está íntimamente relacionada a la limitada capacidad de articular a nivel intersectorial referida por la ONDS. El alineamiento interno organizacional y las negociaciones efectivas a su interior pueden significar la diferencia entre el éxito y el fracaso de una organización.

Los profesores Susskind y Movius (2009) de la Universidad de Harvard y Massachusetts Institute of Technology nos dan la pauta para desarrollar capacidades organizacionales de negociación que van más allá del fortalecimiento de habilidades individuales de negociación. El

desarrollo de Capacidades Organizacionales de Negociación e Involucramiento de Actores debe ser entendido como una Oportunidad de Aprendizaje Continuo y Desarrollo Organizacional. Las ideas centrales que postulan estos autores con las siguientes:

1. Las personas operan en sistemas/organizaciones/contextos que influyen fuertemente en su comportamiento negociador, su desempeño y en el resultado de sus negociaciones.
2. La Negociación, el Involucramiento de Actores y la gestión de conflictos es una capacidad organizacional, no sólo una habilidad individual.
3. Mejoramiento requiere una diagnóstico efectivo, intervención, evaluación, y seguimiento/modificación.

El alineamiento organizacional es fundamental para vincular a los diversos miembros organizacionales a todo nivel hacia la estrategia de la organización a fin de asegurar que todos los trabajadores tomen decisiones diarias, actúen y trabajen para lograr los objetivos organizacionales alineados a sus propósitos e intereses. La vinculación de todas las personas hacia una estrategia necesita de procesos de comunicación en doble sentido, dialogo abierto, negociaciones, acuerdos, documentación, trabajo en equipo y coordinación operativa, involucramiento y compromiso personal, autocontrol y mejoramiento continuo.

Para lograr alineamiento en estándares y procedimientos operativos, se deben identificar los obstáculos o barreras a la implementación a la implementación de las herramientas y procedimientos efectivos de negociación e involucramiento multiactor. Algunos de los procedimientos existentes pueden crear confusión o incluso conflicto sobre lo que se debe hacer dentro de la misma organización.

Identificar procedimientos que deben ser cambiados para mejorar la efectividad organizacional de negociación. ¿Tienen suficiente tiempo para prepararse? ¿Tienen libertad para generar opciones creativas como parte de la tarea de creación de valor? ¿Cómo se desarrolla la confianza a nivel interno organizacional? La pregunta clave es: ¿De qué manera los procedimientos operativos crean barreras para mejorar procesos de negociación organizacional? ¿Existen procedimientos internos, legales, contables, u otras reglas o políticas que limiten o impidan que se utilice un enfoque de beneficios mutuos?

Campeones del cambio organizacional debe tener el oído pegado al campo para poder escuchar atentamente e identificar procedimientos de manera rápida. Para lograr alineamiento es importante que las organizaciones tengan claro cuál es el criterio de éxito operacional y cuáles son las medidas del desempeño que reflejan lo que es un buen acuerdo y un buen involucramiento de actores.

Para lograr alineamiento en estándares y procedimientos operativos se debe disponer que se haga un mejor proceso de preparación para la negociación. El enfoque beneficio mutuo o enfoque creador de valor en las negociaciones requiere preparación porque no es posible crear valor en una negociación a través de la generación de opciones creativas y empaquetamiento de opciones, si es que uno no sabe de las prioridades y preferencias del otro. Toma tiempo generar opciones creativas para satisfacer los intereses de las partes. Es importante pensar como luce la situación para la otra parte. Para lograr el alineamiento, se pueden definir modelos y formatos de preparación para las negociaciones, aunque todo esto es positivo, una mayor inversión en preparación puede generar mejores ganancias y beneficios. Las organizaciones deben pensar en los obstáculos organizacionales que existen y que podrían hacer más difícil la realización del tipo de preparación. Se sugiere que las organizaciones tengan un "local de preparación" para sus negociaciones más importantes; por ejemplo toda negociación que sea sobre determinado valor

monetario debería contactar al “local de preparación” para hacer una simulación de su próxima negociación a manera de ensayo.

Luego de intervenir en negociaciones, se debe hacer una evaluación (levantamiento y análisis de información) para rescatar las mejores lecciones que han aprendido y las ideas que se les ha ocurrido como resultado de esta negociación. El trabajo de preparación que se hace previo a cualquier negociación hace más sencillo definir medidas (métricas) apropiadas para evaluar el resultado de las negociaciones.

Las personas en las organizaciones hacen lo que se espera que hagan porque estas personas esperan recibir algún tipo de reconocimiento o compensación por lo que hace. Esto puede ser incremento salarial, asignación de nuevos retos y desafíos o la promoción a una nueva posición en la organización, así como ser especialmente reconocido o seleccionado para representar a la organización en un especial evento. Esto es lo típico y tradicional. Sin embargo muchas organizaciones fallan en reconocer o recompensar por un desempeño efectivo de negociación que sea medido con un criterio de éxito claro; lo que si suele suceder es que existe en algunas organizaciones criterios que son muy limitantes para incentivar una práctica efectiva de clase mundial o producen consecuencia inintencionadas o resultados negativos para la organización y sus aliados estratégicos.

Por ejemplo, una preparación efectiva requiere que los que deban participar de la preparación o el conocimiento interno requerido esté presente en la preparación y las personas sean accesibles para el momento de la preparación interna, se deben poder integrar los intereses organizacionales diversos o incluso en conflicto. Se deben utilizar herramientas y proceso adecuados, así como definir adecuadamente los roles y responsabilidades de los actores internamente mientras se integran nuevas ideas de alineamiento interno para una preparación efectiva de acuerdo a las mejores prácticas existentes y de clase mundial. La creación de la herramienta de evaluación de conflictos hídricos en la ANA en el 2012 cuando aún era la Oficina de Hidrosolidaridad y Gobernanza Hídrica para abordar planificadamente los conflictos sociales hídricos - y que hoy está incorporada como anexo #4 en el protocolo de la UPGCH) - tuvo el propósito de hacer un alineamiento interno en ANA para hacer preparaciones efectivas para las intervenciones que se realizaban en su debido momento, en aquella oportunidad se presentaron incluso propuestas de abordaje para tratar colaborativamente la situación de la conflictividad en Cajamarca vinculada al proyecto Conga, sin embargo otras oficinas del gobierno decidieron no incorporar esta aproximación. Esto fue también evidencia de la limitada capacidad de alineamiento institucional en la administración de gobierno en el 2012.

Un efecto positivo de hacer una preparación efectiva previa conforme a lo antes mencionado es que las negociaciones toman menos tiempo toda vez que los negociadores y personas responsables de involucrarse con actores interesados externos a la organización están empoderados para inventar de manera creativa si necesidad de chequear, verificar o buscar aprobación posterior con varios actores internos en varias etapas de la negociación o involucramiento en el proceso de negociación o involucramiento con actores externos.

Una mejor preparación generara mejores acuerdos porque incluirá a varios actores internos que cuentan con información relevante y tienen intereses que deben ser considerados caso contrario podrían verse impactados por acuerdos a los que se lleguen sin que se haya tenido su participación, esta participación de diversos actores internos también trae el beneficio de hacer una mejor generación de opciones de beneficio mutuo, que satisfagan los intereses de múltiples actores y hagan más probable la celebración de acuerdos inteligentes y sostenibles.

Los profesores Susskind y Movius (2009) comparte algunos puntos clave para realinear incentivos de desempeño para asegurar que se reconozcan o recompensen buenas prácticas de negociaciones efectivas de clase mundial, estos son:

- Especificar las métricas o medidas de éxito relevantes sobre una amplia base de la empresa.
- Recoger (y compartir) regularmente los datos y la información requerida para las negociaciones e intervenciones.
- Asegurar que los altos ejecutivos responsables de llevar a cabo la revisión del desempeño de los trabajadores (evaluación de rendimiento) realmente lo hagan.

Las métricas o medidas de éxito deben reflejar e incluir los criterios de éxito que la organización o los departamentos han hecho explícitos y la evidencia o demostración del uso de las mejores prácticas en alcanza estos criterios de éxito y el involucramiento de actores. Siendo que la utilización del modelo de beneficios mutuos para la preparación, gestión y evaluación de procesos de negociación es evidenciada como una de las mejores prácticas, se recomienda su uso para la preparación, generación y distribución de valor, y para anticiparse a los obstáculos de la implementación de los acuerdos negociados.

Los incentivos organizacionales por la utilización del enfoque beneficios mutuos para las negociaciones e involucramiento de actores deben ser combinados tanto por utilización individual como grupal en el desempeño de las negociaciones. Es necesario aclarar los roles y responsabilidades. Muchas veces las empresas encuentran que la manera como se han organizado y han estructurado sus equipos de negociación, así como los procesos que utilizan, no conduce realmente a una preparación efectiva ni a la creación de valor en casos particulares.

Una forma de motivar a que los negociadores generen soluciones (opciones creativas) que mejor satisfagan los intereses de la organización es dándoles la autoridad para improvisar dentro de ciertos parámetros legales o del negocio que hayan sido aprobados previamente. Las organizaciones deben dejar claro que el role y responsabilidad de sus negociadores es inventar opciones pero sin que eso signifique que se comprometan a ellas (en la etapa de generación conjunta de valor). Debe quedar claro lo que significa inventar opciones creativas con la otra parte con quien se está negociando, para esto se puede hacer una declaración expresa o escrita que nada de lo que se diga en la etapa de invención y generación de opciones o soluciones creativas debe ser entendido como una oferta, promesa o compromiso para con la otra parte.

También debe considerar aclarar lo que significa utilizar compromisos o acuerdos de contingencia para abordar temas vinculados a diferentes perspectivas sobre el pronóstico de lo que va a ocurrir en el futuro o diferentes actitudes frente al riesgo de que algo ocurra o no. Estos también se pueden utilizar no solo frente a la duda o desacuerdo sobre lo que ocurrirá en el futuro sino sobre las capacidades de la otra parte de cumplir con lo que promete. Por ejemplo, uno acuerdo podría declarar lo siguiente: "Si efectivamente llega a ocurrir lo que usted está diciendo, entonces yo le deberé pagar X cantidad de dinero, pero si yo estoy en lo correcto y ocurre lo que yo digo va a ocurrir, entonces yo solo le deberé pagar únicamente Y". En realidad, a uno no le debería preocupar firmar este tipo de acuerdo de contingencia porque uno debe estar 100% convencido de que no deberá pagar X porque está convencido que lo referido no ocurrirá. La otra parte tampoco debería estar preocupada en firmar un acuerdo de contingencia porque debe estar de su pronóstico de lo que ocurrirá o no. Las organizaciones deben estar alineados o ser realineados para permitir lograr generar valor a través de los acuerdos de contingencia que pueden ser resultado de negociaciones.

Es importante que exista alineamiento y compromiso con el aprendizaje organizacional y mejoramiento continuo, esto implica documentar tanto éxitos como fracaso, es importante que las organizaciones hagan seguimiento de su desempeño, seguimiento de lo que se hizo, cual fue el resultado, cual fue el aprendizaje, y que ajustes se deberían realizar. Sin un compromiso con el aprendizaje organizacional y sin documentar tanto éxitos como fracasos, y sin un compromiso en analizar las lecciones aprendidas, el mejoramiento del desempeño será muy limitado.

Las organizaciones pueden comprometerse en realizar varias acciones y diseñar mecanismos para apoyar el aprendizaje continuo de sus negociaciones e intervenciones en el involucramiento de actores: 1) Apoyar a personas que sean responsables de levantar información en la organización respecto a lo que está funcionando bien (FB) y en donde se necesita ayuda para mejorar o hacer diferente (HD) en sus próximas negociaciones; 2) Ofrecer capacitación continua y avanzada a la medida de acuerdo a las necesidades de la organización, 3) Crear un mecanismo simple y efectivo para documentar y compartir éxitos, fracasos, lecciones aprendidas y conocimiento organizacional - asegurándose que estos aprendizajes sean compartidos de manera constructiva y sin atribución de culpas; y, 4) Crear un Centro Virtual de Excelencia (online).

La creación de un Centro Virtual de Excelencia

Susskind y Movius (2009) explican que un Centro Virtual de Excelencia para la desarrollar capacidades organizacionales de negociación e Involucramiento multiactor es un valioso y poderoso recurso para promover el aprendizaje organizacional de cualquier organizaciones, empresa, institución o grupo organizado. La tecnología hace posible virtualmente colaborar, aprender, obtener apoyo o coaching de expertos dentro o fuera de las organizaciones. Herramientas interactivas y seguras para comunicarse y aprender, así como espacios seguros para que grupos puedan interactuar con herramientas virtuales (online) y difundir ampliamente aprendizajes y conocimiento que están disponibles a través de la tecnología para darnos extraordinaria experiencias de aprendizaje. Algunas plataformas permiten hacer una evaluación de desempeño y monitorear interacciones. Estas tecnologías permiten compartir e intercambiar conocimiento sobre los intereses de los otros, experiencias pasadas, antecedentes de facto, precedentes legales, etc.

Un Centro Virtual de Excelencia tiene básicamente dos tipos de plataformas con diferentes funciones. La primera plataforma es un portal de aprendizaje donde puede uno encontrar herramientas, formatos, modelos, videos, audios, preguntas y respuestas típicas, artículos, blogs, e incluso transcripciones de conversaciones pueden ser presentadas, organizadas y archivadas. Esto permite a todos los miembros de la organización responsables de negociaciones desde los más novatos hasta los más experimentados negociadores guiarse hacia los recursos que les sean útiles o necesarios. Este contenido también puede ser evaluado por los usuarios por su calidad y utilidad, esto permite también el mejoramiento continuo de los materiales utilizados. Estos contenidos permiten a los usuarios:

1. Revisar y repasar las ideas cubiertas y compartidas en el entrenamiento de capacitación inicial.
2. Acceder a varios de los modelos y formatos presentados en el entrenamiento incluyendo también las instrucciones para su utilización.
3. Ver demostraciones o ejemplos trabajados sobre las diversas maneras de abordar y lidiar con problemas o dificultades típicas.
4. Nombrar problemas y requerir ayuda adicional o ejemplos que estén faltando o que no se hayan presentado y ocurren de manera recurrente.

La segunda plataforma aprovecha las tecnologías de las redes sociales, permite a las personas trabajar juntas de una manera más efectiva, particularmente cuando las personas están en partes remotas, en otras regiones y localidades. Es un espacio seguro para múltiples usuarios puedan trabajar y prepararse juntos con la herramienta de preparación para planificar su próxima negociación o intervención, hacer lluvia de ideas sobre opciones creativas para satisfacer los intereses diversos identificados generando valor para la negociación y el resultado, definiendo los siguientes pasos en la negociación, y aprender lo que conocen colectivamente sobre los intereses, preocupaciones, necesidades y aspiración de la otra parte u otros múltiples actores con quienes se va a interactuar. Esta interacción virtual puede generar un reporte o un documento resumen que cada uno de los usuarios puedan llevar consigo a su negociación o intervención.

Esta segunda plataforma permite a los individuos y a los equipos presentar preguntas a un grupo de usuarios designados para responder preguntas de manera inmediata, estos usuarios designados pueden ser internos de la misma organización o expertos o coaches externos. El sistema debe poder identificar los temas que son los más buscados o tratados y que respuestas han sido las más útiles, esto permitiría identificar cuáles pueden ser los nuevos materiales que son necesarios para abordar esta necesidad oportunamente. Si bien es cierto un coach virtual o un asesor virtual no reemplaza la riqueza de una sesión presencial, pero tiene otras ventajas, puede presentar diversos puntos de vista de múltiples actores ubicados en diferentes lugares. Este Centro Virtual de Excelencia no tiene que ser desarrollado o utilizar personal a tiempo completo de la organización. Expertos externos pueden desarrollarlo e implementarlo. Gerentes entrenados con las mejores prácticas y teoría de la negociación pueden ser designados para atender la plataforma por unas cuantas horas a la semana para responder requerimientos de ayuda, o requerimiento de consultores externos que sean necesitados para negociaciones externas e intervenciones de involucramiento de actores. Algunas organizaciones han desarrollado espacios virtuales en los que se ofrece a miembros de la organización asistencia en tiempo real de negociadores experimentados.

III. LOS TRES PROBLEMAS FUNDAMENTALES REFLEJADOS DESDE OTRA PERSPECTIVA

Estos tres problemas fundamentales de la situación actual y el abordaje de conflictos sociales en el Perú: Enfoque legalista, enfoque transaccional y la falta de alineamiento institucional también son reflejados en otros documentos, análisis y diagnósticos. Por ejemplo, la Oficina General de Gestión Social del Ministerio de Energía y Minas (2015) identifica los siguientes principales problemas sociales en el ciclo minero según sus etapas:

Después del otorgamiento de la concesión:

- Desinformación en la población del régimen jurídico que diferencia propiedad superficial y propiedad Estatal de los recursos del subsuelo.
- Negación del propietario del terreno superficial en aceptar el derecho del concesionario sobre el subsuelo otorgado por el Estado.

Etapas de exploración:

- Exagerada expectativa de la población a posibles beneficios de la actividad minera.
- Falta de información sobre los alcances de la actividad minera a desarrollar
- Contraprestaciones de las empresas a la población son percibidas como injustas.
- Redacción confusa de los compromisos dificultan su seguimiento.

Etapa de Explotación:

- Desconocimiento de la población sobre sus deberes y derechos como propietarios
- Falta de capacidad e información de la población para llegar a acuerdos justos sobre el uso de tierras.
- Incumplimiento de los compromisos sociales y ambientales.
- Contraprestaciones de las empresas a la población son percibidas como injustas.

Etapa de Cierre de Mina:

- Preocupación de la población por la pérdida de fuentes de trabajo
- Preocupación por la sostenibilidad de las actividades económicas que recibían el aporte de la empresa minera.
- Incumplimiento de parte del titular minero de los planes de mitigación o restauración ambiental.
- Incumplimiento de compromisos sociales y/o ambientales.

Otro documento que identifica estos retos y desafíos es el Reporte ORASI Consulting Group de Octubre del 2011 sobre el enfoque de negociaciones, enfoque de las relaciones comunitarias, la organización interna de empresas e instituciones y la cultura de aprendizaje y mejoramiento continuo que tuvo como propósito conocer la percepción de los diversos actores sobre la manera como las empresas y organizaciones vinculadas a proyectos de inversión extractivo-minero-energéticos se organizan, estructuran, procesan e interactúan internamente cuando abordan negociaciones y relaciones con comunidades locales y la manera como abordan y gestionan situaciones de conflictividad con comunidades locales. Si bien muchos factores externos pueden afectar la manera como las organizaciones proceden para abordar conflictos, también es cierto que las empresas e instituciones se pueden organizar internamente para responder a situaciones de conflicto y abordar sus negociaciones de manera constructiva, inteligente y sostenible.

Uno de los principales hallazgos de este trabajo fue la identificación del paradigma más utilizado para involucrarse en negociaciones e interactuar con diversos actores locales en la actividad extractiva en Perú. En términos generales, existen dos diferentes enfoques y formas de abordar las negociaciones. Existen las negociaciones basadas en posiciones y las negociaciones basadas en intereses.

Las negociaciones basadas en posiciones se caracterizan por verse como una competencia donde unos ganan y otros pierden, también conocido como “negociación distributiva o suma cero”, estas se caracterizan por presentarse demandas, ofertas, y contrademandas. Se ve la negociación como un juego de extracción o intercambio de concesiones para distribuir valor y en el mejor de los casos llegar a un “punto medio” entre las posiciones extremas donde se empezó la negociación. Una característica de este enfoque a las negociaciones es que las partes protegen y no comparten información. Estas negociaciones son antagónicas y las partes se ven como enemigos de bandos opuestos donde uno trata de vencer al otro.

Por otro lado las negociaciones basadas en intereses se caracterizan por verse como un proceso donde todos los involucrados pueden ganar, también conocido como “negociación integrativa o suma de sinergias”, estas se caracterizan por crearse las condiciones necesarias para un proceso colaborativo de solución conjunta de retos y desafíos. Se ve la negociación como un proceso donde las partes deben prepararse, generar y distribuir valor de manera eficiente, pensar en sorpresas predecibles y definir cómo abordar futuros retos y desafíos futuros, y definir mecanismos de seguimiento y monitoreo de acuerdos. Una característica de este enfoque a las negociaciones es que las partes comparten información a fin de tener claro que se está evaluando la misma

información de manera conjunta a efectos de que ambas partes puedan tomar decisiones informadas. Estas negociaciones son colaborativas y las partes se ven como socios estratégicos donde ambos se ven lado a lado abordando el desafío de manera conjunta para tratar de vencer el reto que ambos tiene enfrente.

La gestión eficiente de negociaciones es la gestión eficiente de un proceso donde el objetivo es generar valor de manera conjunta y luego distribuir el valor generado de acuerdo a criterios objetivos que van más allá de la simple voluntad de las partes de manera tal que las partes sientan que ha sido un proceso justo donde ninguna parte sienta que se han aprovechado de uno, y un proceso que ha satisfecho sus intereses de manera más eficiente que las alternativas que se tenían fuera de la mesa de negociación.

Los hallazgos de este trabajo evidencian que las negociaciones, por lo general, se abordan de una manera tradicional y antagónica basada en posiciones generando “relaciones de control y cumplimiento comunidad-empresa” en una lógica de relación de dependencia y aprovechamiento, en lugar de “relaciones de cooperación y compromiso comunidad-empresa” en una lógica de relación de asociatividad y colaboración.

IV. OPORTUNIDAD DE MEJORES ENFOQUES DE INTERVENCIÓN CON LOS MARCS: LA MEDIACIÓN Y LA FACILITACIÓN MULTIACTOR FRENTE A LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL

Los problemas complejos – como las disputas relacionadas a proyectos de inversión - no son resueltos de manera eficiente ni sostenible a través del ejercicio del poder ni a través de la adjudicación de derechos en donde siempre hay ambos ganadores y perdedores. Los problemas complejos vinculados a proyectos de inversión y aprovechamiento de recursos naturales son mejor resueltos integrando y reconciliando los intereses de los múltiples actores involucrados Aquí radica la importancia de los MARCS para la solución de conflictos sociales.

Como explican Fierman y Plumb (2016), la mediación y la facilitación de diálogo son métodos de la gestión colaborativa de conflictos que están estrechamente relacionados. Ambos se tratan de métodos que utilizan un tercero - el mediador o facilitador – que, a nivel general, tiene el rol de ayudar a las partes a dialogar y negociar directamente para buscar soluciones que son mutuamente aceptables. Otras características claves de la mediación y la facilitación son: 1) la voluntariedad – las partes solo participan si quieren hacerlo, y pueden retirarse del proceso cuando quieran; y 2) el poder de tomar decisiones pertenece a las partes – ni el tercero ni ningún otro actor externo (por ejemplo, un árbitro o un juez) elige la solución o determina los términos de un eventual acuerdo, sino que las mismas partes lo hacen.

¿Cuándo debe ser factible utilizar la mediación y facilitación?

La utilidad de un tercero es fundamental para abordar algunos tipos de barreras típicas. Existen barreras organizacionales, institucionales y estructurales que afectan los procesos de negociación y resolución de conflictos. Esto puede ser por ejemplo, canales de comunicación restringidos, o desequilibrio de poder y conocimiento técnico entre las partes, o la definición de representatividad y selección ad-hoc de actores para ser parte de un proceso. Otro tipo de barreras son las tácticas contraproducentes que puede utilizar uno creyendo que va a satisfacer sus intereses, por ejemplo asumir una posición extremadamente inflexible o utilizar tácticas difíciles. También existen las barreras psicológicas, entendiéndose como las barreras que nacen a partir de procesos cognitivos y motivacionales que sesgan percepciones de información, riesgos, prioridades y sensaciones de ganar/perder. Por ejemplo, es común que una parte rechace un acuerdo aunque sus términos sean

favorables si no cumple con su percepción de lo que es justo. Un mediador o facilitador puede ayudar a abordar estratégicamente cada una de estas barreras., pero también hay circunstancias en las que el mediador más experimentado del mundo apreciar que puede ser no factible el éxito de un proceso de mediación multiactor.

¿Cuándo no deberíamos considerar factible utilizar la mediación y facilitación?

En las siguientes circunstancias se debe evaluar muy seriamente no proceder con un proceso de mediación mutliactor. Estas circunstancias reducen la factibilidad de éxito de un proceso de mediación multiactor:

- Si una o más de las partes claves no quiere participar, o cree que puede satisfacer sus intereses de mejor manera a través de otro tipo de proceso, no se
- Si no existen los recursos necesarios como financiamiento, tiempo o asistencia técnica para realizar el proceso
- Si no se puede definir claramente cuáles deben ser los temas que hay que abordar y quiénes deben abordarlos.
- Si los intereses de las partes están en contraposición y no pueden integrarse.
- Si el tercero que facilitara la mediación no es percibido como legítimo, imparcial y útil por todas las partes.

Siguiendo a Susskind, McKernan, y Thomas-Larmer (1999), la responsabilidad del mediador o facilitador es gestionar el proceso de dialogo cuidando temas de contenido de la disputa, es decir cuáles son los temas de importancia para las partes y como diseñar un proceso para abordarlos. También debe cuidar temas relacionales, el mediador o facilitador debe construir confianza y mejorar la relación entre las partes o por lo menos lo suficientemente cordiales para dialogar constructivamente. El mediador o facilitador debe gestionar el proceso de dialogo de manera tal que se perciba que ha sido justo y productivo. ¿Cómo definir si un proceso es percibido como justo? Los profesores Susskind y Field (1996) explican que la justicia de un proceso puede ser evaluada haciendo algunas preguntas clave: 1) ¿Estuvo el proceso abierto a público escrutinio?, 2) ¿Se les dio a todos los grupos que querían participar una oportunidad adecuada para participar?, 3) ¿Se les dio a todos los grupos el acceso a la información técnica que necesitaban?, 4) ¿Se les dio a todos una oportunidad de expresar sus puntos de vista?, 5) ¿Las personas que participaron fueron responsables frente a los constituyentes a quienes representaba?, y 6) ¿Hubieron los medios para que a través de un proceso debido que quejas estas puedan ser escuchadas a la conclusión de la negociación?

¿Cómo está estructurado un proceso de mediación multiactor?

Cada proceso de mediación o facilitación de diálogo es distinto y debe adaptarse a las circunstancias del caso, pero este proceso colaborativo puede estar organizado en cuatro etapas:

- Evaluación del conflicto: Primero se debe hacer una evaluación independiente de la situación, los actores involucrados y sus intereses buscando aclarar los temas y la factibilidad de proceder con un proceso colaborativo. Esto es reflejado en un reporte en el que recomienda la mejor manera de proceder.
- Co-diseño del proceso: Los actores involucrados co-construyen un proceso para abordar la situación en base a una propuesta de proceso y plan de trabajo que el mediador ha elaborado en función de los hallazgos de la etapa previa.

- Negociación y diálogo directo: Luego de tener acordado el proceso, los actores pueden ser capacitados en negociación y dialogo para deliberar de manera eficiente. El mediador apoya a las partes con facilitar entendimiento y comunicación entre los actores, asegurándose que todos tengan acceso a la información que necesitan.
- Implementación y seguimiento: El mediador debe asegurarse que el valor generado en los acuerdos sean implementados efectivamente y que los compromisos asumidos sea ejecutado de manera exitosa, y diseñar mecanismos de monitoreo y seguimiento.

Es evidente la pertinencia de la mediación multiactor y la facilitación de procesos colaborativos en el marco de los MARCs para la solución de conflictos complejos como los conflictos sociales. Considerando el valor agregado que los mediadores y facilitadores como terceros imparciales e independientes pueden traer a la solución de conflictos sociales los gobiernos nacionales deberían apoyar la participación de mediadores profesionales para ayudar a facilitar estas conversaciones locales de una manera imparcial. Los gobiernos nacionales podrían cubrir los costos con el canon y regalías que las empresas mineras están obligadas a pagar por sus actividades, así como los permisos y licencias y autorizaciones requeridas para aprovechar los recursos naturales.

V. ¿QUE HACER FRENTE A ESTE DIAGNÓSTICO SITUACIONAL ACTUAL?

Todos podemos entender que los conflictos son parte de nuestras vidas, no son ni buenos ni malos, simplemente existen! La manera como abordamos los conflictos es lo que en realidad produce resultados o consecuencias negativas o positivas. La realidad es que todos abordamos los conflictos en base a como los vemos y a como pensamos acerca de ellos. Todos somos diferentes, y nuestras percepciones afectan la manera como abordamos los conflictos y como interactuamos. Todos filtramos información de manera diferente, todos tenemos diferentes lentes, perspectivas, intereses, experiencias, prejuicios, supuestos, etc. El mundo es complicado y ninguno de nosotros conoce toda "la verdad", vemos lo que queremos ver, vemos lo que confirma nuestros supuestos, preconceptos y prejuicios.

El problema no es sólo como vemos una situación en particular, el problema también es como interactuamos para abordar situaciones difíciles, controvertidas y conflictos. Los seres humanos somos maquinas reactivas, y pensamos así "Yo tengo la razón y TU estas equivocado!!" Nos manejamos de acuerdo a nuestros propios supuestos que condicionan y enmarcan nuestras conversaciones. Cuando interactuamos con el otro, ¿Competimos y nos tratamos como enemigos? o ¿Colaboramos y nos tratamos como posibles aliados estratégicos? El resultado de nuestra interacción es producto de nuestro comportamiento, y nuestro comportamiento es consecuencia de nuestra forma de pensar, es decir que lograríamos mejores resultados en nuestras interacciones si cambiáramos nuestra forma de pensar. ¿Por qué no pasar de pensar de ser acusatorio (echar la culpa al otro) a ser solucionadores de problemas, de ganar-perder a ganancias para todos (g-g), de "te gane!" a "ganemos juntos!", de yo contra ti a nosotros contra el problema y de frente a frente a lado a lado?

Para cambiar comportamientos primero se deben cambiar formas de pensar. Para cambiar el modo de abordar negociaciones, relaciones y conflictos sociales primero se debe cambiar la manera como pensamos acerca de las negociaciones, las relaciones y los conflictos sociales. A esto nos referimos cuando decimos que para cambiar el "acto" primero hay que cambiar el "marco", es decir cambiar la manera como se ve y como se piensa acerca del acto. Las siguientes ideas sugieren una ruta a considerar para mejorar el abordaje de conflictos sociales con un enfoque más colaborativo, inteligente y sostenible. ¿Qué podemos hacer desde nuestras propias competencias?

Promover un enfoque basado en integración y reconciliación de intereses

A fin de abordar la complejidad de los conflictos sociales debemos alejarnos de la simplicidad legalista y del ejercicio del poder para aproximarlos colaborativa y estratégicamente trabajando con un enfoque de integración que busque la reconciliación de intereses para lograr alcanzar beneficios para todos los involucrados mientras se forman relaciones de confianza, es decir relaciones de cooperación y compromiso, en lugar de forzar relaciones de control y cumplimiento.

Impulsar un enfoque transformativo con beneficios mutuos para el involucramiento de actores múltiples.

El Enfoque de Beneficios Mutuos para el Involucramiento de Actores (Mutual Gains Approach for Stakeholder Engagement) promovido por el Consensus Building Institute, se basa en una premisa fundamental: El involucramiento proactivo y estratégico con la comunidad conduce a resultados más sostenibles y al fortalecimiento de las relaciones con los actores y partes interesadas. Un marco estratégico de cuatro pasos para definir e impulsar buenas prácticas en la interacción institución-empresa-comunidad es útil:

- Preparar – conozca a su equipo, realice un mapeo del contexto social, y haga un alineamiento para el involucramiento.
- Explorar – clarifique las necesidades de los actores y partes interesadas, retroalimente para asegurar la alineación interna, y un involucramiento adaptativo.
- Construir – genere información compartida (proceso de búsqueda conjunta de información), cree opciones para el beneficio mutuo y creíble, sea consistente y busque la participación e involucre a los actores interesados en las soluciones.
- Implementar – mantenga el alineamiento interno de la empresa y fortalezca las relaciones a través de un proceso claro y el involucramiento de actores y partes interesadas.

También es importante considerar los cuatro (4) principios transversales que pueden implicar un cambio cultural para cualquier organización o institución que realmente desee mejorar la forma en que se relaciona y vincula con actores locales que puedan ser afectados de manera positiva o negativa por sus intervenciones y proyectos.

- Concéntrese en los intereses y las necesidades básicas – tanto de la organización como de la comunidad local.
- Cree opciones que generen beneficio mutuo - de manera que aborden los intereses y las preocupaciones prioritarias de todos los actores.
- Fortalezca las relaciones - a través del constante compartir e intercambiar información, el diálogo y el seguimiento de acciones que sean coherentes y consistentes con los compromisos asumidos.
- Involucre a los actores y partes interesadas en la solución – incluya mecanismos de gestión de quejas y preocupaciones, solución conjunta de problemas e inversión social.

Desarrollar alineamiento interno institucional e incentivos institucionales:

Para hacer cambios eficientes que produzcan resultados positivos y relaciones fortalecidas, se debe cambiar no solo la forma de pensar para cambiar la forma de actuar, también se deben cambiar los contextos donde interactuamos y nos desenvolvemos que incentivan o desincentivan determinados comportamientos, nos referimos a procesos y estructuras organizacionales e institucionales.

Muchas veces, ante una situación de intervención de negociación o involucramiento de actores, no se hace una preparación organizacional y no existen mecanismos, protocolos ni estructuras

internas que conduzcan a resultados que sean exitosos y sostenibles. Las negociaciones implican más personas, intereses, relaciones e interacciones que las que están visibles en la mesa de negociación. Los términos y condiciones de los acuerdos afectan a grupos, organizaciones e instituciones, sin embargo muchas veces antes de la negociación no se hace una preparación eficiente o no hay una conexión entre las negociaciones internas y externas, y muchas veces no pensamos en las sorpresas predecibles, o no pensamos en cómo lograr acuerdos que sean de fácil cumplimiento o de casi-auto cumplimiento. Por ejemplo, no se establecen mecanismos sobre cómo proceder en caso de que una parte perciba que la otra no está cumpliendo su parte del acuerdo o sus obligaciones.

Es fundamental alinear sistemas, procesos, estructuras e incentivos organizacionales que generen las estrategias que puedan aumentar las posibilidades de que las personas tengan el apoyo necesario para generar valor y distribuir valor de manera eficiente durante sus negociaciones en lugar de enfocarse como un simple regateo de valor.

Fortalecer capacidades institucionales de negociación e involucramiento de actores en base a principios claros más allá de habilidades individuales

El desarrollo de capacidades organizacionales va más allá que el desarrollo de habilidades individuales. Muchos reconocen que las habilidades de negociación son importantes para lograr buenos acuerdos. Las personas llevan cursos y talleres de negociación, relacionamiento para desarrollar sus habilidades (muchas veces los cursos y talleres son muy genéricos y no contextualizados), el tema es que muchos enfocan la negociación y el involucramiento de actores como una habilidad individual en lugar de enfocarlo como una capacidad organizacional. Si las organizaciones no definen el éxito de sus negociaciones ni el de sus involucramientos por adelantado y luego lo miden, o si no se establecen procesos, etapas y metodologías claras para sus procesos de intervención, o si no se tiene los incentivos necesarios para reforzar las buenas prácticas de negociación e involucramiento, estos cursos y talleres de desarrollo de habilidades de negociación no van a causar el impacto positivo esperado.

VI. ¿CUÁLES PUEDEN SER LOS PRÓXIMOS PASOS A DAR?

A fin de abordar las oportunidades de mejora identificadas por la propia ONDS de la PCM proponemos lo siguiente:

- 1) Considerando la necesidad de mejorar la capacidad de articulación intersectorial, proponemos trabajar en el alineamiento interno institucional apoyándose en el aprendizaje continuo con la utilización de un centro de excelencia virtual para un mejoramiento continuo en la gestión de negociaciones, diálogo complejos, búsqueda de consensos y en el abordaje y prevención de conflictos.
- 2) Considerando que la ONDS necesita regir una articulación y armonización efectivas de las intervenciones intersectoriales, proponemos fortalecer las capacidades de mediación y facilitación de trabajo conjunto de la ONDS para ayudar a definir y aclarar roles y funciones de los diversos sectores y definir criterios objetivos que eviten la generación de dudas respecto a estos roles y funciones.
- 3) Considerando que es necesario desarrollar y profundizar las intervenciones con un enfoque de prevención, a fin de reducir el desencadenamiento de conflictos, proponemos un rol y una actitud más proactiva por parte de la ONDS escuchando a todas las voces utilizando canales percibidos como legítimos por la población como la defensoría del pueblo o los gobernadores y tenientes

gobernadores de las diferentes localidades del país. La ONDS debe incorporar mayores formas de acceso a lo que se debería constituir como un sistema nacional de gestión de conflictos basado en un sistema nacional para escuchar preocupaciones, quejas y controversias basándose en los sistemas de interés, derechos y poder para abordar estas diferencias.

4) Considerando que es necesario reforzar los equipos de gestión social de los sectores, a fin de dotarlos de capacidades operativas adecuadas para impulsar la concertación y construcción de consensos, proponemos desarrollar las capacidades de estos equipos con herramientas y enfoques que han sido probado como efectivos una y otra vez en diferentes latitudes y en diversos contextos culturales estables y que están sólidamente basados en las mejores prácticas y teorías desarrolladas por líderes mundiales como el programa de negociación de la universidad de Harvard, una posibilidad es el enfoque de beneficios mutuos.

5) Considerando en la necesidad de pensar en nuevas formas de operación del Estado en la mesas, y en general, en mejores formas de intervención que no se restrinjan a autoridades políticas y dirigentes de organizaciones, proponemos utilizar procesos y mecanismos realmente participativos como el proceso de búsqueda conjunta de información para lograr obtener información creíble y confiable para todos los actores, realizar procesos de evaluación participativa de actores y situación, o diseñar conjuntamente de manera participativa los procesos de intervención y dialogo colaborativos e inclusivos, y en general, implementar el enfoque de beneficios mutuos para el involucramiento de actores e intervenciones sociales legítimas. Proponemos que la ONDS continúe con un rol convocante, pero que la labor de facilitación de los procesos de dialogo sean encargadas a actores con mayor legitimidad o credibilidad en la perspectiva de múltiples actores o incluso recurrir a la utilización de mediadores o facilitadores profesionales e independientes que pueden estar en un registro nacional de mediadores y facilitadores. Estas intervenciones podrían ser financiadas con fondos del Estado que serán generados por los proyectos de inversión propuestos.

6) Considerando la necesidad de formular acuerdos claros, sencillos y sin ambigüedades, que no den lugar a interpretaciones diversas, proponemos que los procesos de negociación y dialogo sean realizados con un enfoque de beneficios mutuos basado en intereses, no en posiciones, donde mayor información generara mejores acuerdos. Estos acuerdos deben contener disposiciones claras sobre como las partes deben reconvocarse si consideran que alguna no está cumpliendo con sus compromisos, se deben pensar en las sorpresas predecibles y se deben generar mecanismos de auto-cumplimiento de acuerdos, por ejemplo se deben instituir comités conjuntos de monitoreo y seguimiento de acuerdos para verificar en la realidad que el valor generado al momento de celebrar el acuerdo, se vea realmente materializado e implementado en la realidad.

7) Considerando la necesidad de desarrollar un seguimiento en la implementación de los acuerdos, se propone que las partes acuerden la conformación de comité de monitoreo y seguimiento conjuntos. Para esto, un mediador o facilitador también puede cumplir un rol en este contexto y verificar el funcionamiento de dicho comité o facilitar el trabajo del mismo. Una propuesta adicional es que los actores se preparen realmente de manera conjunta para abordar sus intervenciones.

8) Considerando que es importante continuar trabajando y profundizando las experiencias con las Mesas de Desarrollo, se propone fortalecer las capacidades institucionales de facilitación y construcción de consensos con un enfoque beneficios mutuos, se propone trabajar de manera estratégica en el alineamiento institucional, así como enfocarse en la preparación conjunta de representantes de los diversos sectores intercambiando información y conocimiento para realizar intervenciones inteligentes y sostenibles. Se propone realizar un decidido esfuerzo con miras a

trabajar con una lógica de aprendizaje continuo para lograr alcanzar el mejoramiento continuo en las intervenciones del Estado en beneficio de todos los peruanos.

El propósito de este documento es contribuir a la reflexión conjunta respecto a la situación actual del abordaje de los conflictos sociales en el Perú vinculados a la utilización y aprovechamiento de recursos naturales, los retos y desafíos u obstáculos que limitan un mejor desempeño en la prevención, gestión y resolución de estos conflictos, y comparte algunas recomendaciones y próximos pasos sobre lo que consideramos se podría hacer para alejarnos de la situación actual, contribuir con la política de estado que se debe desarrollar para la prevención y gestión constructiva de conflictos y con el diseño del sistema de prevención de conflictos y finalmente tener un impacto positivo para el desarrollo del Perú.

* Luis E. Ore Ibarra es abogado, mediador y consultor en Negociaciones, Relaciones Estratégicas y Procesos de Consenso, senior partner con el Consensus Building Institute (USA) y director ejecutivo de ORASI Consulting Group Inc. (USA), empresa especializada en consultoría y capacitación en negociaciones, construcción de consenso, gestión de relaciones y prevención de conflicto. Luis Ore colabora con organizaciones para tomar decisiones conjuntas, negociar soluciones y facilitar la construcción de consensos. Especialista en facilitar la comprensión de asuntos interculturales, resolver diferencias y desarrollar capacidades de negociación y consenso. Facilita alianzas estratégicas, cambios organizacionales, diseño de sistemas de solución de controversias, negociaciones y mediación internacionales, y procesos de diálogo. Tiene másteres en gestión de conflictos y en comunicación organizacional e intercultural, abogado por la Universidad de Lima (Perú) y amplia formación en negociación y gestión de los conflictos por CMI International Group, Western Kentucky University, Lipscomb University y el Programa de Negociación de Harvard Law School. Luis puede ser contactado vía correo electrónico lore@ulima.edu.pe

Bibliografía

Andina (2012). ANA y la prioridad de agua en el Perú. *Websites*. Retirado de: <http://www.andina.com.pe/espanol/noticia-ana-y-prioridad-del-agua-el-peru-421936.aspx#.U2e1CXYXKrw>

Fierman, B. & Plumb, D. (2016) Experiencia nacional e internacional en mediación de conflictos socio-ambientales. Documento de referencia No.29. Espacio Público. Enero, 2016.

Fisher, R. , & Brown, S. (1988). *Getting together: Building relationships as we negotiate*. NewYork: Penguin Books.

MINEM (2015) Presentación. GESTIÓN SOCIAL EN LA PROMOCIÓN DE LA ACTIVIDAD MINERA, Director General, Oficina General de Gestión Social. Mayo, 2015.

Nolon, S., Ferguson, O. & Field, P. (2013). Land in conflict: Managing and resolving land use disputes. Cambridge, MA. Lincoln Institute of Land Policy Publishing

Ore, L. (2015). Consensus building: Proceso de construcción de consenso. Lima: Editorial Summa

Reporte ORASI Consulting Group (2011). Reporte de reuniones y entrevistas con múltiples actores en Perú: sector extractivo-energético y sociedad civil sobre conflictos sociales, prácticas actuales y capacidades organizacionales de negociación e involucramiento con múltiples actores (julio-agosto 2011). *Websites*. Retirado de: <http://limamarc-revista.blogspot.pe/2011/10/reporte-de-reuniones-con-multiples.html>

Susskind, L. (2012). Corporate Social Engagement and Mineral Extraction in Colombia. The consensus building approach Blog. *Websites*. Retirado de: <http://theconsensusbuildingapproach.blogspot.pe/2012/04/corporate-social-responsibility.html>

Susskind, L., & Field, P. (1996). *Dealing with an angry public: Mutual gains approach to resolving disputes*. New York: Free Press.

Susskind, L., McKernan, S., Thomas-Larmer, J. (1999) *The consensus building handbook*. California: Sage publications.

Susskind, L & Movius, H. (2009) *Built to win. Creating world class negotiating organizations*. Boston, MA. HBS Publishing.