



Ministerio de Minería y Metalurgia

## **Herramientas e insumos para el análisis y abordaje en la gestión integral de Conflictos Minero-Ambientales**

## *Herramientas e insumos para el análisis y abordaje en la gestión integral de Conflictos Minero-Ambientales*


La responsabilidad del presente documento es de quienes participaron de su elaboración y no compromete necesariamente la línea de pensamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ni de la Unión Europea.



Esta publicación puede ser reproducida en todo y partes con fines de capacitación y no con fines comerciales, citando la fuente.

La Paz, Bolivia 2017



An aerial photograph of a dam, showing a long concrete structure with a walkway on top. The walkway has several streetlights. The dam is situated in a valley with hills in the background. The image is overlaid with a semi-transparent blue and white gradient.

**Herramientas e insumos  
para el análisis y abordaje  
en la gestión integral de  
Conflictos Minero-Ambientales**

# Contenido

■	Presentación .....	3
■	Gestión del Conflicto .....	5
■	Gestión de la Demanda Social .....	10
■	Medios Alternativos de Solución de Controversias (MASC) .....	16
■	Criterios de Clasificación de Conflictos Mineros .....	19

El Ministerio de Minería y Metalurgia a través de la Dirección General de Medio Ambiente y Consulta Pública (DGMACP) ponen a disposición de servidores públicos, operadores mineros, comunidades, Pueblos Indígena Originario Campesinos y poblaciones afectadas por la actividad minera, la presente cartilla de *Herramientas e insumos para el análisis y abordaje de la gestión integral de los conflictos minero-ambientales*, donde se incorporan consideraciones generales en torno a las competencias y atribuciones de la Unidad de Consulta Pública y Participación Comunitaria (UCPPC) sobre el mecanismo de la Consulta Pública como instrumento democrático de participación ciudadana.

Incorporamos también las herramientas e insumos del conflicto, complementándolos con un punteo de los diferentes “Medios Alternativos de Solución de Controversias” como procedimientos de búsqueda de solución a los conflictos.

Finalmente, en base a la tipología e instancias de gestión del conflicto, se mencionan algunas atribuciones y competencias del Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos en la Gestión Integral del Conflicto Minero y socioambiental.

Cabe mencionar que anteriormente se publicó una cartilla bajo el denominativo de *Minería responsable con participación Comunitaria*, donde se abordaba la Participación Ciudadana en actividades Minero – Metalúrgicas y por ello en esta cartilla abordamos la Gestión Integral de la Conflictividad Minero Ambiental con conceptualizaciones universales sobre la “Gestión de la Demanda Social”, problema – Conflicto, fuentes potenciales del conflicto, sus implicancias, así como otros aspectos básicos para conocer y analizar la gestión integral del conflicto minero.



La actual Constitución Política del Estado reconoce como actores productivos a la “Industria Minera Estatal, Industria Minera Privada y Sociedades Cooperativas”, y la responsabilidad del Estado en la dirección de la política minera y metalúrgica, con participación ciudadana.

Las transformaciones socioeconómicas y la profundización de las relaciones democráticas en el Estado Plurinacional de Bolivia exigen que la actividad de desarrollo y producción minero-metalúrgica avance de manera indisoluble con el Proceso de Cambio y la Revolución Democrática y Cultural que vive el Estado Plurinacional de Bolivia, esto en razón a que los cambios en beneficio del pueblo boliviano definen nuevas visiones y comportamientos institucionales para armonizar intereses y necesidades en actores productivos mineros, comunidades agrarias, pecuarias y población afectada o involucrada en la actividad minero metalúrgica.

Asumiendo que el objetivo de la UCPPC es contribuir a la implementación y desarrollo de actividades minero-metalúrgicas, incorporando procesos participativos en la consulta pública en el marco de la CPE (art. 30 – P.15) Convenio 169 de la OIT y la normativa vigente, corresponde a la UCPPC toda contribución al desarrollo de la actividad minero-metalúrgica que incorpore procesos participativos y de consulta tomando en cuenta impactos y repercusiones ligadas a la conflictividad.

Estas consideraciones generales y atribuciones institucionales llevan a establecer dos campos conceptuales como ejes de gestión integral en el apoyo al desarrollo y producción minera metalúrgica, la primera referida a la Consulta Pública y, la segunda, a la Gestión del Conflicto.





## Consulta pública

La Consulta Pública es un mecanismo de participación ciudadana que permite al ciudadano, comunidad y PIOC contar con una vía de acceso a la información sobre emprendimientos y proyectos mineros desarrollados en su entorno geográfico o su habitat.

La Consulta Pública está descrita puntualmente en el artículo 162 del Reglamento de Prevención y Control Ambiental (RPCA – D.S. 24176). En dicho artículo, se establece que en la fase de identificación de impactos para considerar en un Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental (EEIA), el Representante Legal del operador minero que pretende implementar un determinado proyecto es quien debe realizar la denominada Consulta Pública, para que en esta se hagan conocer las observaciones, sugerencias y recomendaciones de la población que potencialmente pueda estar afectada por una actividad minera específica.



## Características básicas de la Consulta Pública

A través de la Consulta Pública será posible que la población incida sobre el operador minero, para que este a su vez tome en cuenta sus preocupaciones y pueda incorporarlas en el proyecto a implementar.

Para que este mecanismo de relacionamiento entre la población, el actor minero y la Administración Estatal (Autoridad Ambiental Competente, nacional y/o departamental y el Organismo Sectorial Competente) sea de utilidad para la población, deben tomarse en cuenta los siguientes aspectos:

- a) Se la debe realizar antes de que se aprueben los procedimientos administrativos del Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental.
- b) Se trata de una consulta cuyas opiniones y/o sugerencias vertidas por parte de la población podrán ser incorporadas en el EEIA presentado por el operador minero. El Organismo Sectorial Competente (MMM) conocerá las opiniones y sugerencias a través del acta de la

Consulta Pública y/o asistiendo a la misma, en consecuencia, emitirá, si es necesario, una recomendación al representante legal para que sean incorporadas por la normativa ambiental en vigencia.

- c) Es de carácter obligatorio para el operador minero, y en caso de que el Representante Legal del operador minero no haya previsto la Consulta Pública en el EEIA, deberá ser la Autoridad Ambiental Competente quien someta este al mencionado mecanismo, durante un periodo determinado antes de emitir la Declaratoria de Impacto Ambiental (DIA).
- d) Es pública, como su nombre así lo define, lo que implica que no puede ser realizada ni ejecutada de manera reservada.

El mecanismo de la Consulta Pública es un eficiente mecanismo de participación ciudadana en la prevención y la gestión integral del conflicto minero ambiental, es esa la importancia de todo seguimiento



al cumplimiento de actas, acuerdos y mecanismos de concertación (Mesas de diálogo y otros), entre operadores mineros y las instancias de representación de los PIOC, población afectada por operaciones mineras e instancias competentes del Estado.

### El conflicto

La historia del hombre, las sociedades y los Estados, en la línea de la lucha de clases y los procesos de transformación política, social y económica, es la historia de los conflictos, de sus contradicciones y de las respuestas generadas históricamente hacia su relativa superación.

El conflicto minero-ambiental se incubaba fundamentalmente en las contradicciones estructurales generadas por la explotación de la mano de obra, acumulación desigual de riquezas, control de mercado, políticas y estrategias estatales, transgresión a derechos y obligaciones constitucionales de los ciudadanos, Pueblos y Naciones IOC, entre otros.

La nueva Constitución Política del Estado, en tanto pacto social, estableció nuevos roles institucionales en el ámbito de lo comunitario y el Bien Común, modificando viejas formas y mecanismos de relación entre las instituciones estatales y los ciudadanos, revolucionando modelos positivos y dinámicos de la gestión del conflicto. En ese sentido, la transformación del conflicto es asumida institucionalmente por el Estado desde la gestión integral del conflicto.

### **Estado Plurinacional, consulta y conflicto**

El conflicto minero no deja de ser estructural y en cierta manera hasta endémico, en razón a lo que ha dejado la minería del periodo de la colonia y la vieja República.

Al margen, por ahora, de los precios en subida o bajada de los minerales, en Bolivia los conflictos mineros se van transformando de manera positiva, fundamentalmente, por la presencia peculiar de factores culturales y sociales, de gobernabilidad, económicos y ambientales, expuestos y tratables en

la agenda de las instituciones del Estado Plurinacional.

Así, el viejo conflicto minero que sustentó una planificación que marginaba de las decisiones y la participación comunitaria y social se fue derrumbando; el conflicto minero visto y encarnado en la lucha de clases fue una larga suma de situaciones creadas para defender y mantener ventajas y beneficios de los tradicionales grupos de poder frente al proyecto revolucionario y libertario del proletariado boliviano. El conflicto minero no fue entonces una situación generadora de oportunidades para el pueblo boliviano, sino una lucha que debía ganarse o perecer en el intento.

La derrota electoral del neoliberalismo marcó el inicio del Proceso de Cambio y la institucionalización del Estado Plurinacional y, con ello, la apertura a concepciones y acercamientos reales para desarrollar una minería responsable con el medio ambiente y comprometida con los intereses nacionales, el bien común y la convivencia pacífica.



# Gestión de la Demanda Social

Básicamente, se puede tomar en cuenta el siguiente esquema para enfocar el desarrollo minero-metalúrgico, de manera que se encare en el marco de desafíos, emprendimientos y satisfacción de necesidades estatales, institucionales, ciudadanas y del bien común.



## Problema

### ¿Qué representa un problema?

Un problema presenta un asunto o una cuestión que requiere de una solución.

### ¿Todo problema tiene solución?

Todo problema bien planteado tiene solución.

El planteamiento del problema o la identificación del mismo es parte de la cotidianidad humana. La vida está llena de planteamientos de problemas y de soluciones, unas veces únicas y otras con alternativas diversas.

Un problema mal planteado o irresoluble puede alterar la paz, el equilibrio o la armonía social, económica o política.

### ¿Es sostenible la solución a los problemas?

Las demandas de las organizaciones sociales hacia instituciones estatales e instancias organizadas de la sociedad deben plantearse en tanto problemas con solución viable y sostenible; por ello, es

importante conocer, explorar, identificar, analizar e interpretar sus cauces, situaciones, desenlaces y soluciones únicas o alternas.

## Conflicto

Si se rompe la relación de la trilogía conformada por la:

- 1) necesidad,
- 2) demanda y
- 3) política económica y social

entramos en la antesala del conflicto y la necesidad de su Gestión Integral.

Si los problemas no son correctamente abordados, analizados y encarados para plantear y generar soluciones sostenibles, entonces bordeamos la latencia de un conflicto o su desarrollo para ser manifiesto o entrar en crisis.

### Fuentes potenciales del conflicto

- ▶ Diversidad de perspectivas.
- ▶ Diversidad cultural.

- ▶ Diversidad de objetivos, deseos, intereses, necesidades.
- ▶ Mala comunicación e información imprecisa, incompleta o parcializada.
- ▶ Bienes o recursos estratégicos en juego.
- ▶ Causas estructurales.
- ▶ Otros.

## Hay conflictos y conflictos

### El conflicto es parte de la vida en sociedad

Depende de las instituciones y de quienes representan o dirigen estas para que el conflicto se convierta en una oportunidad y así mejorar las relaciones, interinstitucionales e interpersonales, en miras a crear y promover cambios positivos.

Los conflictos en función a los problemas que representan y las vías de solución adoptadas pueden ser:

### Constructivos:

- ▶ Evitan el estancamiento.
- ▶ Estimulan el interés y la curiosidad.
- ▶ Son raíz del cambio personal y social.
- ▶ Ayudan a la cohesión de grupos.
- ▶ Ayudan a reafirmar las identidades.
- ▶ Ayudan generar respuestas creativas a los problemas.
- ▶ Promueven el surgimiento de nuevos liderazgos.

### Destructivos:

- ▶ Conducen a círculos viciosos que perpetúan relaciones antagónicas entre partes.
- ▶ Son terreno propicio para la proliferación de nuevos conflictos.
- ▶ Generan procesos competitivos entre personas y grupos.
- ▶ Aceleran la destrucción de los mecanismos de comunicación.
- ▶ Se basan en estrategias de poder, coerción, etc.



## Aspectos básicos para conocer y analizar un conflicto

### En las personas:

- ▶ Las emociones, sentimientos, actitudes y comportamientos.
- ▶ Argumentos objetivos y reales.
- ▶ Percepciones del problema.
- ▶ Afectación de los sucesos.

### Para las instituciones:

- ▶ Marco legal.
- ▶ Competencias.
- ▶ Atribuciones.
- ▶ Niveles jerárquicos.

### Sobre el problema:

- ▶ El proceso que la demanda ha marcado o la agenda seguida.
- ▶ La comunicación entre las partes.
- ▶ Vías necesarias establecidas para un diálogo constructivo.

### Sobre el proceso:

- ▶ Antecedentes.
- ▶ Los intereses y necesidades de cada parte.
- ▶ Las diferencias esenciales y valores que las separan.

## ¿Por qué analizar los conflictos?

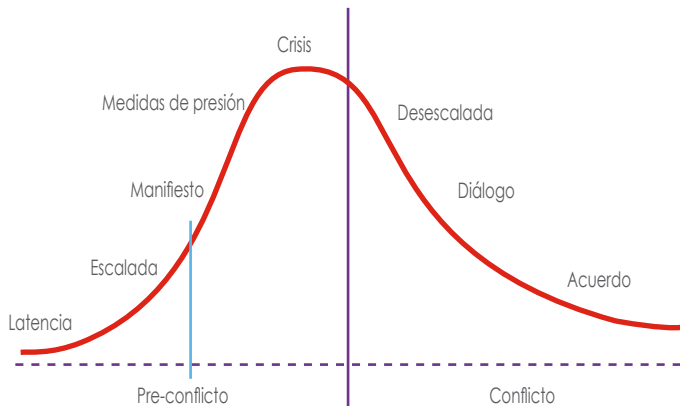
### Principalmente porque:

- ▶ Permite comprender a cabalidad el fenómeno.
- ▶ Permite diseñar una estrategia, planificar acciones y, sobre todo, tomar decisiones.
- ▶ Debe ser un proceso continuo y permanente porque... el conflicto es DINÁMICO.

## Algunas herramientas y técnicas para analizar conflictos

- ▶ Existen herramientas como: el árbol del conflicto, la línea del tiempo, las fases del conflicto, mapeo de actores, posiciones, intereses y necesidades.

## Fases del conflicto



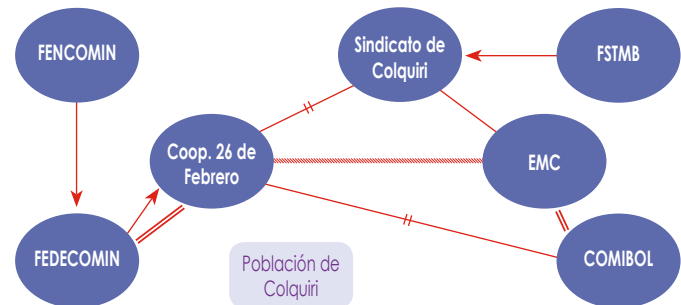
## PARA TOMAR EN CUENTA

- ▶ La combinación de todas las herramientas permite una comprensión global del conflicto.
- ▶ Cada herramienta analiza un aspecto del conflicto.
- ▶ El análisis del conflicto debe ser un ejercicio continuo.

## Mapeo de actores

- ▶ Se identifican actores representándolos en círculos.
- ▶ Se analizan posibles influencias de los actores en el conflicto.
- ▶ Se representan con símbolos las relaciones entre actores.
- ▶ Se analizan alianzas posibles.

Disputa sobre límites en áreas de explotación entre la Cooperativa 26 de Febrero y EMC



## Posiciones, intereses y necesidades

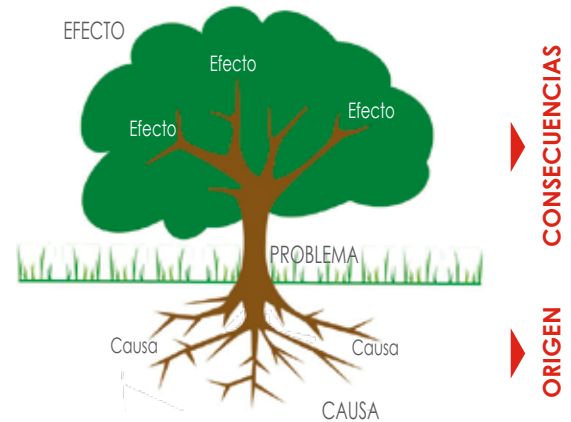
Se puede aplicar en diferentes momentos del conflicto y posibilita el intercambio de percepciones al interior del grupo. Son herramientas subjetivas y durante el análisis se corre el riesgo de mirar el conflicto de manera parcializada.



## La línea del tiempo



## Árbol del conflicto



- ▶ En la raíz se identifican causas del conflicto.
- ▶ En las ramas se identifican los efectos o consecuencias del conflicto.

La **línea del tiempo** ayuda a reconstruir la historia del conflicto y analizar el proceso. Se documentan los eventos más importantes del conflicto.

# Medios Alternativos de Solución de Controversias (MASC)

Los MASC son procedimientos que buscan la solución a los conflictos entre las partes de las siguientes formas:

- ▶ De manera directa entre ellas (Negociación).
- ▶ Con el nombramiento de agentes negociadores (Mediación o Conciliación).
- ▶ Mediante la intervención de un tercero imparcial (Arbitraje).

## La negociación

Es un proceso de comunicación dinámico, donde dos o más partes tratan de resolver sus diferencias e intereses en forma directa para llegar a soluciones de mutuo interés.

### Características de un proceso de Negociación

- ▶ Utilización de un agente negociador
- ▶ Secreto contra publicidad

- ▶ Negociaciones entrecruzadas
- ▶ Negociaciones continuas
- ▶ Agenda restringida
- ▶ La posibilidad de compensación

## La mediación

Es una negociación, pero a cargo de un mediador con roles de facilitador. Este recoge inquietudes, traduce estados de ánimo y ayuda a las partes a confrontar sus pedidos con la realidad. En su rol, el mediador calma los estados de ánimos exaltados, rebaja los pedidos exagerados, explica posiciones y recibe confidencias.

### Características de un proceso de mediación

- ▶ Al mediador lo escogen o eligen las partes o un tercero.

- ▶ Constituye un sistema intermedio entre la conciliación y el arbitraje, busca la manera directa, la solución que no ha sido posible en otras instancias.
- ▶ Tratar de alcanzar una aceptación de las partes por intermedio de la propuesta de un tercero, que solo tiene fuerza de recomendación y actúa como catalizador entre ellas.
- ▶ El mediador no impone nada.

## La conciliación

Implica la colaboración de un tercero neutral a quien las partes ceden cierto control sobre el proceso pero sin delegar en la solución.

### Características del proceso de conciliación

- ▶ Es un mecanismo alternativo de solución de conflicto, ya que las partes pueden optar por la conciliación, por el arbitraje o por ir al Poder Judicial.



- ▶ La oralidad e inmediatez están siempre presentes.
- ▶ Ese tercero no propone, se limita simplemente a señalar el camino posible de solución de conflictos.
- ▶ Pretende evitar un procedimiento heterónomo o la simple prosecución del proceso ya iniciado.
- ▶ Trata de fomentar un acercamiento entre las partes propiciando que el diálogo posibilite la solución del conflicto.

- ▶ Es un acto informal por excelencia, empero nada quita al conciliador que tenga su propia metodología para lograr el éxito que se ha propuesto al iniciar su labor conciliadora.

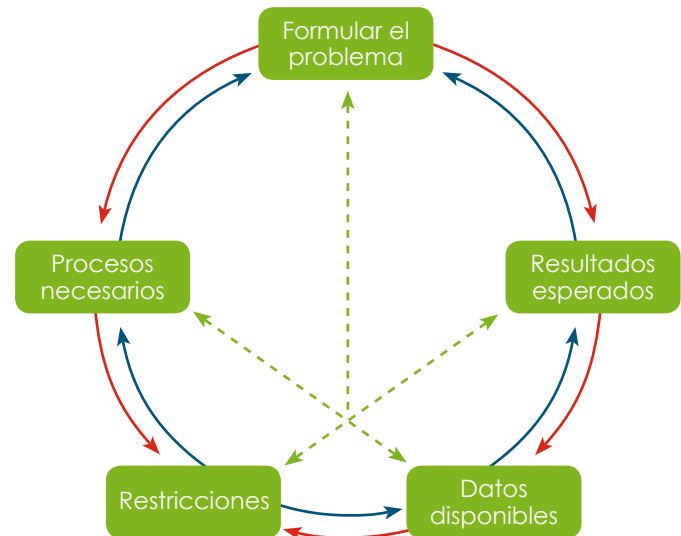
## El arbitraje

Es un sistema de solución de conflictos. Las partes se someten a la voluntad de un tercero.

### Características del proceso de arbitraje

- ▶ Se desenvuelve basado en determinadas formalidades propuestas por los poderes públicos.
- ▶ El laudo arbitral es una solución de conciencia, equitativo o con creación de responsabilidades.
- ▶ Los árbitros valoran pruebas para arribar a una decisión final, la misma en razón a que tienen facultades propias de un juzgador.

## Esquema de análisis de conflictos





# Criterios de Clasificación de Conflictos Mineros

La conflictividad minera, al igual que la agrícola o política, tiene rasgos prevalentes y criterios diversos para su abordaje, atención, mediación o transformación.

Damos a continuación criterios para clasificar la conflictividad minera.

## 1. Por tipología

La tipología puede ser variada, por la complejidad de la actividad minera. Los siguientes tipos de conflictos son prevalentes.

### Derechos mineros

- ▶ Cuando dos o más actores mineros se disputan el control o derechos de áreas mineras.

### Oposición de comunarios

- ▶ Una comunidad local no permite la realización de operaciones mineras por considerar que sus impactos ambientales son negativos.

- ▶ Comunidades que demandan el respeto al uso de agua y el respeto a los cursos naturales de ríos, manantiales y otras fuentes de agua.

### Avasallamientos de áreas mineras

- ▶ De parte de cooperativistas mineros contra empresas mineras privadas o estatales.
- ▶ De comunarios contra operadores mineros cooperativistas, estatales y privados.

### Contaminación ambiental

- ▶ Comunarios que exigen y demandan el respeto a sus derechos y el cumplimiento de la normativa minera ambiental.

### Cumplimiento a planes de cierre de operaciones

- ▶ Demandas para que las operaciones mineras cumplan con compromisos acordados en el resarcimiento de los daños ambientales.

## Derechos Laborales

- ▶ Trabajadores de empresas mineras demandan a sus empleadores el cumplimiento de obligaciones sobre derechos laborales, seguridad industrial, derechos sindicales y otros.

## Conflictos Internacionales

- ▶ Son procesos tratados en instancias de arbitraje internacional, principalmente entre el Estado Plurinacional de Bolivia y transnacionales mineras.

## 2. Por ámbito territorial

### Nivel central

Intervienen instituciones de los Órganos de Poder del Estado Plurinacional (*Órgano Legislativo Plurinacional, Órgano Ejecutivo Plurinacional, Órgano Electoral Plurinacional y Órgano Judicial Plurinacional*). El Órgano Ejecutivo Plurinacional a través de los Ministerios y de sus instancias descentralizadas.

### Gobierno Autónomo Departamental

En conflictos por temas ambientales, los Gobiernos Autónomos Departamentales son la Autoridad Ambiental Competente, por ello sus atribuciones en este tema son de vital importancia sobre todo en la responsabilidad de la Gestión Ambiental.

### Gobierno Autónomo Municipal

Es la instancia donde, en el ámbito territorial, debe dar cumplimiento a las políticas ambientales de carácter nacional y departamental.

### Localidad – Comunidad

Espacio territorial desde donde las poblaciones afectadas por la actividad minera realizan Gestión Ambiental solicitando información, promoviendo iniciativas, formulando peticiones, solicitando audiencias públicas y efectuando denuncias ante Autoridad Ambiental Competente.

## Provincia – Región

Permite tener un acercamiento a la comprensión estructural de las Organizaciones Sociales, Políticas y de los Pueblos Indígenas Originarios, ya que muchos aún mantienen a las provincias y a las regiones como espacios de organización institucional o sindical.

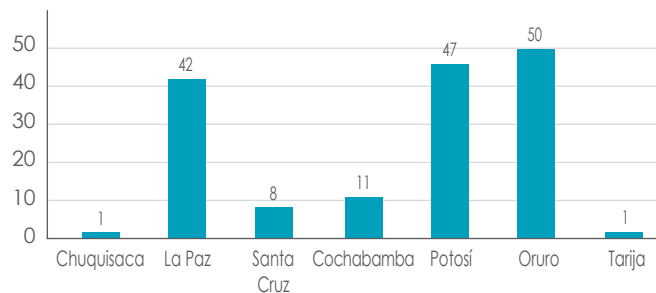
### La conflictividad minera en números

Durante el periodo 2006-2015, la UCPPC registró 175 conflictos en todo el territorio nacional, tomando en cuenta el ámbito territorial y su tipología.

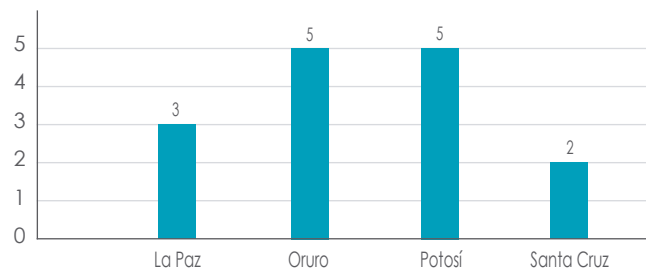
En cuanto a la ubicación, los conflictos se registraron en departamentos con minería tradicional y, por ello mismo, la tipología predominante en estos departamentos son de afectación al medio ambiente, ya sea por la actividad de ingenios mineros, colas, diques, derrames, entre otros.

De manera general mostramos a continuación estas variables con gráficas de conflictos por departamento y por tipología.

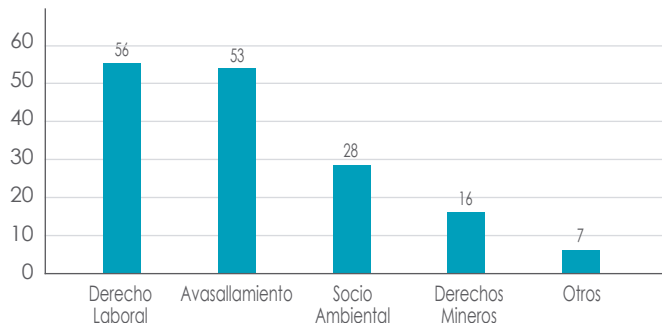
### N° de conflictos por departamento 2006-2014



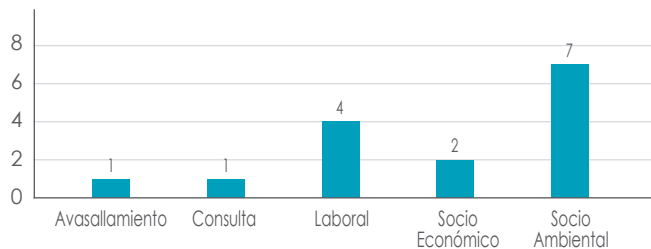
### N° de conflictos por departamento 2015



## N° de conflictos por tipología 2006-2014



## N° de conflictos por tipología 2015



## Por competencias institucionales

### Derechos Mineros

Es una atribución que le compete a la Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera (AJAM).

### Laborales

En los conflictos laborales, la competencia corresponde al Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

### Avasallamiento

Los procedimientos para precautelar derechos mineros de operadores legalmente establecidos con competencia de la AJAM.

### Explotación de Minería Ilegal

La AJAM, en coordinación con el Ministerio de Minería y Metalurgia, ante la evidencia de explotación ilegal de recursos minerales, realiza las acciones para paralizar esta actividad, para la posterior continuidad de acciones del Ministerio Público y Poder Judicial.

## Socioambiental

En conflictos socioambientales, la competencia de Gestión Ambiental está en el Ministerio de Medio Ambiente y Aguas y los Gobiernos Autónomos Departamentales.

El Ministerio de Minería y Metalurgia como organismo sectorial competente participa de la Gestión Ambiental formulando propuestas relacionadas con:

- ▶ Normas técnicas sobre límites permisibles en la actividad minera.
- ▶ Políticas ambientales para la actividad minera.
- ▶ Fichas ambientales, informes sobre categoría de Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental de los proyectos, obras o actividades mineras.
- ▶ Informes al MMAyA sobre la pertinencia de emitir licencias ambientales de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento de la Ley de Medio Ambiente.



## Consulta

En la otorgación de Derechos Mineros, corresponde a la AJAM dirigir toda Consulta Previa.

Para la otorgación de Licencia Ambiental, corresponde al representante de la Operación Minera realizar una Consulta Pública a las poblaciones afectadas por la Operación, esto para la presentación del Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental.

*Por una Minería Responsable*







MINISTERIO DE MINERÍA Y METALURGIA  
VICEMINISTERIO DE DESARROLLO PRODUCTIVO MINERO METALÚRGICO  
Edificio Centro de Comunicaciones La Paz, Piso 14  
Tel.: (591-2) 2312784 - 2112251 - 2371165 / Fax: (591-2) 2113762

DIRECCIÓN GENERAL DE MEDIO AMBIENTE Y CONSULTA PÚBLICA  
Av. 16 de Julio N° 1642 / Tel.: (591-2) 2900062

[www.mineria.gob.bo](http://www.mineria.gob.bo)  
La Paz, Bolivia

Con el apoyo de:



*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*

