

CONVIVIENDO CON LA MINERÍA EN EL SUR ANDINO



EXPERIENCIAS DE LAS MESAS DE DIÁLOGO Y DESARROLLO DE ESPINAR, COTABAMBAS Y CHAMACA

César Flores Unzaga

Con la colaboración de **Marco Zeisser** y **Vanessa Schaeffer**

COOPERACCION



Acción Solidaria para el Desarrollo



OXFAM

CONVIVIENDO CON LA MINERÍA EN EL SUR ANDINO



EXPERIENCIAS DE LAS MESAS DE DIÁLOGO Y DESARROLLO DE ESPINAR, COTABAMBAS Y CHAMACA

César Flores Unzaga
Con la colaboración de Marco Zeisser y Vanessa Schaeffer

COOPERACCION



Acción Solidaria para el Desarrollo



OXFAM

CONVIVIENDO CON LA MINERÍA EN EL SUR ANDINO. EXPERIENCIAS DE LAS MESAS DE DIÁLOGO Y DESARROLLO DE ESPINAR, COTABAMBAS Y CHAMACA

Primera edición
Junio 2016

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2016-07816

AUTOR:
César Flores Unzaga

CON LA COLABORACIÓN DE:
Marco Zeisser
Vanessa Schaeffer

COORDINADOR DE LA PUBLICACIÓN:
Miguel Lévano

DIAGRAMACIÓN:
Jorge Kajatt

IMPRESIÓN:
Tarea Asociación Gráfica Educativa
Psje. María Auxiliadora 156-164 Breña, Lima - Perú

©Oxfam
©Oxfam América

Calle Diego Ferré 365, Miraflores, Lima - Perú
Teléfono: (511) 616 2554

<http://peru.oxfam.org>



oxfamenperu



@oxfamenperu

CooperAcción - Acción Solidaria para el Desarrollo
Calle Río de Janeiro 373, Jesús María, Lima - Perú
Teléfono: (511) 616 2554

<http://cooperaccion.org.pe>



CooperAccionPeru



@CooperAccionPER

Este documento fue elaborado como parte del proyecto “Aportes a la Política Nacional de Diálogo y Consenso para Zonas Mineras en el Perú”. Este proceso incluyó seis talleres de análisis con representantes de organizaciones de la sociedad civil, gobiernos descentralizados regionales y municipales, medios de comunicación, empresas y gremio minero, embajadas y cooperación internacional, funcionarios de entidades estatales nacionales; además, de tres reuniones con expertos y expertas, y dos foros para presentar los resultados obtenidos a las comunidades y actores involucradas, en Cusco y Lima, en setiembre y octubre de 2015 respectivamente.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

- AID: Área de influencia directa
- AI: Área de influencia indirecta
- ANA: Autoridad Nacional del Agua
- CAM: Comisión Ambiental Municipal
- CCL: Consejo de Coordinación Local
- CCR: Consejo de Coordinación Regional
- Censopas: Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Ambiente para la Salud
- Ceplan: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
- Digesa: Dirección General de Salud Ambiental
- Diresa: Dirección Regional de Salud
- EIA: Estudio de impacto ambiental
- EISA: Estudio de impacto social y ambiental
- Fitel: Fondo de Inversión en Telecomunicaciones
- Fosbam: Fondo Social Las Bambas
- Fucae: Federación Unificada de Campesinos de Espinar
- Fudich: Frente de Defensa de los Intereses de Chamaca
- Fudie: Frente Único de Defensa de los Intereses de Espinar
- GRC: Gobierno Regional del Cusco
- Ingemmet: Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico
- IDH: Índice de desarrollo humano
- IPEN: Instituto Peruano de Energía Nuclear
- ITS: Informe técnico sustentatorio
- LMP: Límites máximos permisibles
- Medape: Mesa de Desarrollo Agropecuario de Espinar

- MDC: Mesa de Trabajo para el Desarrollo de la Provincia de Cotabambas
- MDCH: Mesa de Diálogo por la Responsabilidad Social y Ambiental para el Desarrollo de Chamaca
- MDE: Mesa de Diálogo de la Provincia de Espinar
- Medape: Mesa de Desarrollo Agropecuario de Espinar
- MEF: Ministerio de Economía y Finanzas
- Minagri: Ministerio de Agricultura y Riego
- Minam: Ministerio del Ambiente
- Midis: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
- Minem: Ministerio de Energía y Minas
- Minedu: Ministerio de Educación
- Mininter: Ministerio del Interior
- Minsa: Ministerio de Salud
- Mintra: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
- MPE: Municipalidad provincial de Espinar
- MSAP: Monitoreo sanitario ambiental participativo
- MTC: Ministerio de Transportes y Comunicaciones
- MVCS: Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento
- OEFA: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
- OPI: Oficina de Programación e Inversiones
- ONDS: Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad
- PCM: Presidencia del Consejo de Ministros
- PDC: Plan de desarrollo concertado
- PIP: Proyecto de inversión pública
- PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- RR. EE.: Ministerio de Relaciones Exteriores
- Senasa: Servicio Nacional de Sanidad Agraria
- SNIP: Sistema Nacional de Inversión Pública

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	6
I. Introducción: tipología, nueva geografía de los conflictos mineros en el Perú y el rol de la mesa de diálogo o de desarrollo	8
a. La conflictividad en el Perú en las últimas décadas	
b. Tipología de los conflictos mineros en el Perú	
c. Hacia una nueva geografía de la conflictividad minera en el Perú	
d. Evolución en la gestión de conflictos por parte del Estado	
e. Las mesas de diálogo o desarrollo: ¿para qué?	
II. Experiencia “reactiva”: la Mesa de Diálogo de la Provincia de Espinar 2012-2013	25
Presentación del caso	
Antecedentes	
Creación de la mesa	
Seguimiento a los acuerdos y contexto posterior	
Conclusiones del proceso	
III. Experiencia “preventiva”: la Mesa de Desarrollo de la Provincia de Cotabambas 2012-2013	78
Presentación del caso	
Antecedentes	
Creación de la mesa	
Seguimiento a los acuerdos y contexto posterior	
Conclusiones del proceso	
IV. Experiencia “de negociación”: la Mesa de Diálogo por la Responsabilidad Social y Ambiental para el Desarrollo de Chamaca 2013	138
Presentación del caso	
Antecedentes	
Creación de la mesa	
Seguimiento a los acuerdos y contexto posterior	
Conclusiones del proceso	
V. Recomendaciones para la construcción de mesas de convivencia duradera en contextos mineros	178
Recomendaciones para favorecer el diálogo	
Recomendaciones para favorecer el desarrollo	
Recomendaciones para favorecer la operatividad de la mesa	
VI. Conclusiones	205
Bibliografía	210

PRESENTACIÓN

Según estimaciones del Ministerio de Energía y Minas, la inversión proyectada en nuevas explotaciones de minerales bordea la suma de US\$ 60 mil millones para el período 2016-2026. Más de la mitad de estas inversiones se concentra en el sur andino peruano, entre ellas Las Bambas (Apurímac), Constancia (Cusco), Los Quechuas (Cusco), Coroccohuayco (Cusco), Antapaccay (Cusco), entre otros.

Numerosas poblaciones rurales de Apurímac y Cusco llevan una larga trayectoria de coexistencia entre la minería, actividades ganaderas-agrícolas y comercio. Desde esta perspectiva, estas comunidades generalmente no se oponen a la extracción minera, pero sí demandan que sus derechos sean respetados. Sus expresiones se canalizan a través de una dinámica constante de conflicto y diálogo. De esta manera, las organizaciones comunales vienen negociando acuerdos con el Estado y con las empresas mineras que operan en esa zona. El objetivo es lograr una mejor convivencia en términos sociales y ambientales, así como un mejor uso y gestión de los recursos extraídos, a favor del desarrollo y la calidad de vida de la población local.

Muchos actores y observadores –entre ellos empresas mineras, instituciones financieras internacionales y el Estado central– han expresado su interés en consolidar lecciones de estas experiencias de diálogo multiactor, y apuntan a nuevas estrategias que permitan una mejor convivencia entre la minería y las poblaciones locales.

El documento “Conviviendo con la minería en el Sur Andino” recoge y analiza las experiencias de diálogo en las provincias de Espinar, Chumbivilcas y Cotabambas, que en algún momento formaron parte del llamado “nuevo corredor minero” que uniría a esas provincias de Cusco y Apurímac.

En Oxfam consideramos las mesas de diálogo como mecanismos pacíficos de resolución de conflictos y de participación ciudadana que vienen aportando elementos importantes para la gobernanza en zonas mineras, buscando

articulaciones con agendas y anhelos de desarrollo y derechos que haga sostenible la convivencia.

Este documento se alimentó de los hallazgos de estudios previos, tales como: la sistematización de la experiencia de diálogo de Espinar, el diagnóstico de la gestión municipal provincial de Espinar y la evaluación de la calidad de la gestión de los fondos públicos y privados mineros en Espinar.

Agradecemos el aporte de la Fundación Ford que hizo posible esta publicación.

Frank Boeren
Director de Oxfam en Perú

I.

INTRODUCCIÓN: TIPOLOGÍA, NUEVA GEOGRAFÍA DE LOS CONFLICTOS MINEROS EN EL PERÚ Y EL ROL DE LA MESA DE DIÁLOGO O DE DESARROLLO

La evolución de los conflictos sociales en el Perú se ha caracterizado en los últimos años por un alto componente de conflictos socioambientales. Estos, que constituyen el 69,3% de los conflictos en el país¹, están relacionados mayormente a desencuentros entre las poblaciones locales y la actividad minera. De hecho, los conflictos mineros conforman el 63,1% del total de conflictos socioambientales.

En un escenario en el que la minería es vista como uno de los motores principales para sostener el crecimiento económico del país, la imposición de un modo de hacer minería y relacionarse con su entorno puede mantener o acentuar el nivel de conflictividad experimentado en los últimos años.

En este marco, surge la iniciativa de esta investigación, en la cual se analiza la experiencia de tres mesas: dos de diálogo y una de desarrollo, en contextos mineros, con el fin de brindar aportes para fortalecer tal instrumento de negociación. Con ello, se busca promover una correcta convivencia entre minería y población local, es decir, sostener una actividad extractiva que a su vez sea capaz de respetar los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las poblaciones en el tiempo, requisito básico para reducir los índices de conflictividad antes señalados.

Los tres casos corresponden a la Mesa de Diálogo de la Provincia de Espinar (2012-2013), la Mesa de Desarrollo de la Provincia de Cotabambas (2012-2013) y la Mesa de Diálogo por la Responsabilidad Social y Ambiental para el Desarrollo de Chamaca (2013), en la provincia de Chumbivilcas. Estas tres provincias, ubicadas en las regiones de Cusco y Apurímac, constituyen una nueva zona de expansión minera en el país, la cual concentrará la mayor parte del impulso económico de ese sector en los próximos años.



CHALLHUACHO, COTABAMBA / FOTO: COOPERACION

En el caso de Espinar, la presencia de la gran minería comienza en la década de 1980 —si bien se ha intensificado en los últimos años—, mientras que en Cotabambas y Chumbivilcas es, más bien, reciente. A estas zonas, por ser provincias colindantes y estar integradas geográfica, social y económicamente, se las conoce como “corredor minero del sur andino”.

Los proyectos mineros asociados a la creación de estas tres mesas son Tintaya-Antapaccay, de Glencore-Xstrata, en Espinar (Antapaccay comenzó a operar a finales de 2013); Constancia, de Hudbay, que ha iniciado su producción a comienzos de 2015; y Las Bambas, de la empresa china MMG, que prevé iniciar operaciones en el primer trimestre de 2016 con una inversión de US\$ 10.000 millones, la más grande en la historia minera del Perú. Estas tres iniciativas, junto con otros proyectos mineros ejecutados², duplicarían la producción de cobre hacia el año 2017, con lo que el Perú se consolidaría como el segundo productor mundial.

2 Ampliación de Antamina, Toromocho y Cerro Verde.

ALGUNAS HIPÓTESIS DE TRABAJO

a. La conflictividad de las últimas décadas en el Perú

Antes de presentar algunas características clave sobre la conflictividad minera en el Perú —importantes para introducir los casos de las mesas—, es necesario contextualizar la evolución de la conflictividad social a partir de la década de 1990, para entender cómo este factor ha variado y se ha llegado a un escenario actual en el que predomina el conflicto.

El tipo de conflictividad en el país ha atravesado por varias fases en las últimas décadas³. Durante el gobierno de Fujimori, se implantó un modelo de desarrollo de libre mercado que promovía una apertura comercial y el ingreso de capitales desde el exterior. De hecho, bajo su gobierno, se produjo una apertura a la inversión extranjera, principalmente en el rubro de las industrias extractivas. Debido al contexto de privatizaciones y cambios en las normas de trabajo, los conflictos más recurrentes en esos años fueron laborales, protagonizados básicamente por trabajadores estatales. Empezaban a crecer notoriamente las concesiones mineras, con posiciones de rechazo de las comunidades hacia proyectos mineros que contravenían sus modos de vida; no obstante, recién en la década siguiente, se harían visibles algunos casos emblemáticos. Hacia el final del mandato de Fujimori (1997-2000) las protestas de mayor importancia fueron de tipo político debido a los indicios de corrupción, al autoritarismo, a las prácticas antidemocráticas del Gobierno y a la pretensión de una segunda reelección.

A partir del año 2000, la mayor parte de las protestas estuvo centrada, en primer lugar, en cuestionamientos a la gestión de autoridades locales con intentos de remoción de alcaldes y regidores. Se produjeron cambios en la legislación municipal que reorientaron mayores recursos hacia los gobiernos locales (Foncomún), lo que generó mayores disputas por su control, expectativas en la población e inquietudes respecto a las inversiones. Dicha situación se agravó debido a un proceso de desestructuración de las organizaciones sociales y de los partidos políticos durante la década de 1990. En los siguientes años, el riesgo de este tipo de conflictos se vería incrementado a causa de la distribución del canon minero, tanto que, a partir de 2004, la Defensoría del Pueblo inicia su reporte mensual de conflictos

3 Ver ONDS (2013). Págs. 5-9.

sociales entre la población y las autoridades o entidades públicas. En segundo lugar, se hacen notorios en la escena nacional algunos casos de oposición a la minería, como Tambogrande (2002), Cerro Quilish (2003-2004) y Río Blanco (2004-2007), entre otros. De esta forma, la conflictividad socioambiental empieza a posicionarse en la agenda pública.

Durante el gobierno de Toledo (2001-2006), se inició un período de reconfiguración de la democracia y, en paralelo, una continuación de las reformas de mercado. En cuanto a la conflictividad social, cobraron importancia las protestas laborales, los conflictos en torno a gobiernos locales (debido a irregularidades y falta de transparencia), los conflictos por posiciones de rechazo a grandes proyectos mineros, además de protestas en contra de las privatizaciones, el TLC (tratado de libre comercio) con Estados Unidos y en defensa del agro.

En el período 2007-2012, durante el gobierno de García e inicios del mandato de Humala, los conflictos locales originados por problemas de institucionalidad y legitimidad de las autoridades fueron desplazados por conflictos en torno a las industrias extractivas, principalmente por actividades mineras y de hidrocarburos. La razón de esta conflictividad fue la sostenida expansión de las inversiones en estos rubros desde la década de 1990, reforzada por el boom de los precios internacionales de los minerales y del petróleo desde 2003.

En la práctica, se produjo un importante aumento de las concesiones otorgadas y las unidades en operación, lo que generó una mayor presión por los recursos locales (acceso a la tierra y fuentes hídricas) con impacto en las formas de trabajo y la vida local. Asimismo, aumentaban las expectativas de acceso a las rentas que podían derivar de los proyectos extractivos. Estos factores incrementaron el riesgo de la conflictividad, sobre todo, en zonas rurales con altos índices de pobreza y una escasa presencia del Estado. La alta renta generada ha producido también disputas a nivel de los gobiernos municipales en cuanto al manejo de los recursos y la demarcación territorial (intercomunales, interdistritales y otros). En este período 2007-2012, destacaron los conflictos de Bagua, Conga y Espinar.

Desde 2013 y hasta la actualidad, la mayor parte de los conflictos continúa siendo de tipo socioambiental y relacionada con el sector minero, tanto formal como informal; con algunas situaciones de confrontación bastante agudas como Tía María (2015), Las Bambas (2015) o Madre de Dios (2012 y 2014). El caso de la minería informal, si bien no es un fenómeno nuevo, ha tomado notoriedad

en la agenda social y económica nacional a partir del boom de los precios de los minerales. Se estima que alrededor de 200.000 personas se dedican a esta actividad en la mayor parte de las regiones del país, lo que viene originando serias afectaciones al medioambiente y violaciones a los derechos humanos. Otros episodios importantes de protesta en este último período estuvieron asociados a luchas ciudadanas, como la elección de magistrados del Tribunal Constitucional (de tipo institucional), la derogación de la Ley de Empleo Juvenil (“ley pulpin”), derechos de la comunidad LGTB, aparte de otros.

b. Tipología de los conflictos mineros en el Perú

Es necesario hacer una diferenciación entre los tipos de conflictos que surgen en las zonas donde se desarrolla la actividad minera para interpretar adecuadamente sus orígenes y orientar mejor su tratamiento. Lo primero que se debe reconocer es que los conflictos no son homogéneos y los distintos actores involucrados (Estado, empresas, sociedad civil, otros) deben evitar las lecturas planas de la realidad que simplifican tremendamente los problemas subyacentes e ignoran las características sociales, históricas y ambientales de cada territorio.

A partir de la experiencia de CooperAcción⁴, se ha definido una tipología que busca explicar la naturaleza de los conflictos sociales asociados a la minería, según el nivel de coexistencia entre los actores locales y la empresa minera⁵. De esta forma, en el Perú, se producirían mayormente dos tipos de conflictos (De Echave 2015):

- Conflictos de resistencia o rechazo a la minería
- Conflictos de convivencia con la minería⁶

En los *conflictos de resistencia o rechazo*, predominan las posiciones irreductibles. Algunos conflictos de este tipo son Tambogrande, Quilish, Río Blanco, Santa Ana, Conga y Tía María. Otra de sus características es que los procesos de diálogo no prosperan y las intervenciones por parte del Estado

4 CooperAcción es una organización no gubernamental fundada en 1997 y que cuenta con 18 años de experiencia trabajando en derechos colectivos e industrias extractivas en el Perú.

5 Las tipologías sobre conflictos sociales pueden cambiar según cuál sea la variable de referencia que se quiere evaluar. En algunos casos, se evalúa en función de los hechos o resultados del conflicto; en otros casos, se evalúa en función de los roles que desempeñan los actores, por ejemplo.

6 Las dos tipologías definidas no buscan explicar todos los conflictos mineros existentes, pero sí dar una explicación aproximada de un tipo de comportamiento reiterado sobre la base de diversos casos emblemáticos ocurridos durante las últimas décadas.

suelen ser tardías (“reactivas” al conflicto). Por lo general, se produce una polarización extrema en la que los proyectos mineros y las relaciones entre los actores se interrumpen con plazos indeterminados.

El segundo tipo de conflictos es de convivencia con la minería. Con estallidos sociales o sin ellos, el conflicto no gira en torno al dilema de si la minería debe desarrollarse en una localidad. En realidad, en este tipo, la gente no se opone a la minería; sin embargo, expresa sus demandas económicas, sociales, ambientales, de salud, de educación, de infraestructura y otras. Las zonas más conocidas de conflictos de convivencia con la minería son Espinar, Chumbivilcas, Las Bambas (Cotabambas), Áncash, la sierra central, principalmente⁷.

Es un error reducir la discusión sobre el futuro de la minería en el Perú entre quienes están radicalmente a favor o en contra de cualquier tipo de actividad minera. La tipificación propuesta considera que en distintas partes del país sus poblaciones están de acuerdo con el desarrollo de la actividad minera, pero no a cualquier costo. Estos desencuentros, ya sea por temas ambientales, de salud o relacionados con el desarrollo local, generan momentos de tensión y negociación que son el aspecto típico de los espacios de convivencia.

Las mesas de Espinar, Cotabambas y Chamaca presentadas en este estudio se desarrollan en contextos mineros de convivencia. Este es uno de los aspectos centrales que se deben tomar en cuenta al momento de abordar estos casos y marca la relevancia de este análisis realizado por CooperAcción y Oxfam.

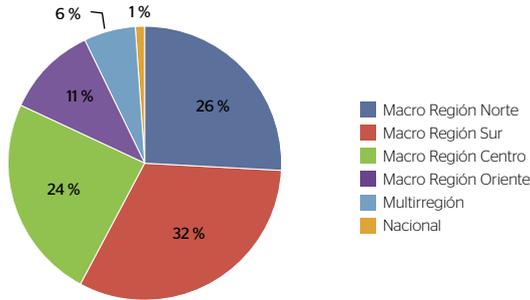
c. Hacia una nueva geografía de la conflictividad minera en el Perú

Según los reportes de la Defensoría del Pueblo, en los últimos años, los conflictos sociales se han comenzado a concentrar en la zona sur del país. Hasta octubre de 2015, la macrorregión sur registraba el mayor número de conflictos con 32% del total (ver gráfico 1.1). Esta es una situación inversa a lo que sucedía hace algunos años, cuando la macrorregión norte concentraba una mayor cantidad de conflictos. En otras palabras, estos últimos años

7 Si bien proponemos una tipología de dos tipos de conflictos relacionados con la minería, a partir de las particularidades de cada caso, en términos de políticas públicas y relacionamiento con actores locales, hay un conjunto de malas prácticas más estructurales que interfieren en los procesos de diálogo y concertación, tales como la ausencia de procesos de consulta genuinos, la asimetría en las negociaciones entre población local-empresa-Estado, la ausencia de procesos preparatorios del diálogo, errores en la formulación de los estudios de impacto ambiental (EIA) y debilitamiento de los estándares de protección ambiental, entre otros.

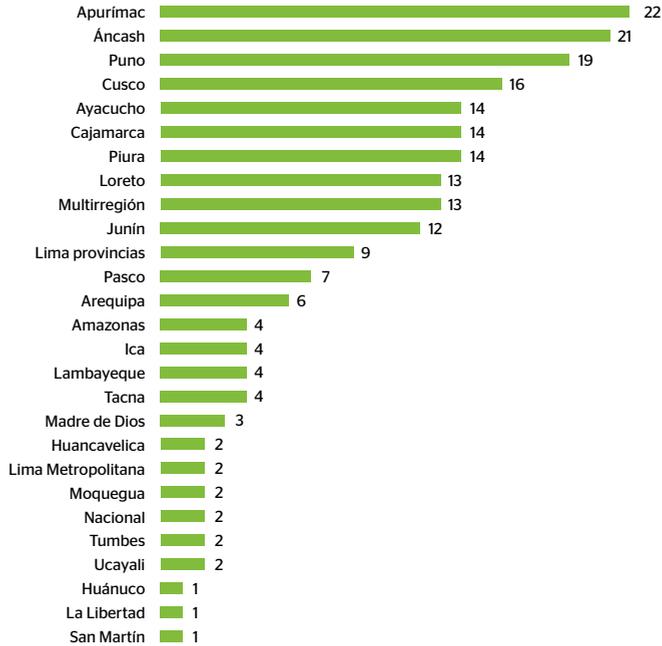
han marcado un desplazamiento de los conflictos del norte al sur. De igual forma, la región Apurímac ocupa el primer lugar de conflictividad en el país y la región Cusco, el cuarto (ver gráfico 1.2).

Gráfico 1.1: La geografía del conflicto



Fuente: Defensoría del Pueblo
Elaboración: CooperAccion

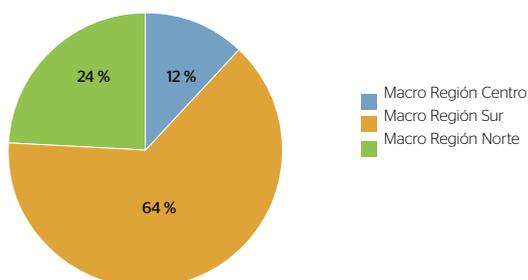
**Gráfico 1.2
Perú: Conflictos Sociales
Octubre 2015**



Fuente: Defensoría del Pueblo
Elaboración: CooperAccion

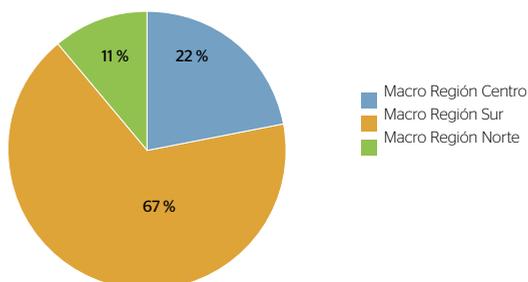
El nivel de conflictividad en el país está relacionado directamente con los conflictos socioambientales y el desarrollo minero. En concordancia con los datos expuestos, no es casualidad que el 64% de la cartera de proyectos mineros se concentre en la macrorregión sur y que durante el 2015, el 67% del flujo de inversión minera se haya concentrado en esa zona del país (ver gráficos 3 y 4).

Gráfico 1.3
Perú: Cartera de proyectos mineros
(octubre 2015)



Fuente: MINEM
 Elaboración: CooperAccion

Gráfico 1.4
Perú: Flujo de inversiones mineras
(enero-setiembre 2015)



Fuente: MINEM
 Elaboración: CooperAccion

El sur andino estará expuesto cada vez más a mayores niveles de expansión minera y de una conflictividad social debido a la débil institucionalidad, en diferentes áreas (estatal, ambiental, derechos comunales), inherente a este tipo de actividades extractivas. En paralelo, el panorama demanda mejorar los instrumentos de diálogo y construcción de escenarios de desarrollo sostenible.

d. Evolución en la gestión de conflictos por parte del Estado

La utilización de mesas de trabajo para tratar diversos temas, sea desarrollo local o urgencias sociales, entre otros, tiene larga data en el país. A comienzos de la década de 2000, este instrumento experimentó una de sus primeras modalidades de institucionalización mediante las mesas de concertación de lucha contra la pobreza (MCLCP), como una plataforma que reunía a los principales actores de cada región⁸.

Con relación a la atención de conflictos, históricamente, una de las instituciones del gobierno nacional con una mayor trayectoria en el seguimiento y la prevención de conflictos sociales es la Defensoría del Pueblo, que cuenta con una Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad y con un sistema de monitoreo de conflictos sociales que elabora un reporte mensual en el cual se identifican los principales conflictos. Igualmente, con el fin de superar la conflictividad social en el país, realiza tareas de supervisión preventiva, intermediación, acciones humanitarias y defensa legal. Cabe mencionar que la Defensoría del Pueblo es uno de los actores frecuentemente invitados a participar en las mesas de diálogo o desarrollo, mayormente como veedor o facilitador del proceso.

Desde el Poder Ejecutivo, durante el gobierno de Alejandro Toledo, se comenzó a construir una oficina especializada dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). En 2004, se creó la Unidad de Análisis Estratégico y Prevención de Conflictos (UAEPCS), cuyo enfoque era más bien analítico, ya que buscaba producir información para mejorar la toma de decisiones del gobierno central. En esta etapa, el Estado produjo sus primeros estudios sobre conflictos, aunque sin una estrategia operativa. Mientras tanto, la represión social era moderada.

⁸ Una de las funciones principales de la MCLCP es promover un diálogo nacional y regional para alcanzar la articulación coherente de los esfuerzos del Estado, la sociedad civil y el sector privado, destinados a la lucha contra la pobreza.

En el 2005, se creó la Unidad de Análisis de Conflictos (UAC) a través del Ceplan, que implementó un proyecto piloto de fortalecimiento de capacidades de gestión en gobiernos regionales y locales. Durante el gobierno de Alan García, nació la Secretaría de Coordinación (D. S. 062-2007-PCM) y, posteriormente, la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales (OGCS, D. S. 010-2010-PCM), ambas bajo la conducción de la PCM. Si bien durante este período se establecieron las mesas de diálogo y la firma de acuerdos para la resolución de conflictos, las intervenciones tuvieron mayormente un carácter reactivo, acompañadas de acciones represivas por parte del gobierno central (ONDS 2013: 11). Durante el gobierno de García, la criminalización de la protesta se agravó. Por último, a finales de la década de 2000, empezaron a surgir las primeras unidades de conflictos en algunos ministerios del Poder Ejecutivo.

La OGCS se transformó en la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS) en el segundo semestre de 2012 (D. S. 106-2012-PCM). Bajo la gestión de Humala, se incorporó también una intervención de tipo preventiva para abordar la conflictividad en etapas tempranas, aunque en muchos casos, los estallidos sociales originaron también intervenciones reactivas. Basada en su experiencia de trabajo, la ONDS ha venido insistiendo en la necesidad de implementar un marco normativo que sostenga la política y el Sistema Nacional de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales. Actualmente, se encuentra en debate en la PCM.

A nivel del gobierno central existen, al menos, 15 oficinas de gestión de conflictos correspondientes a diferentes sectores gubernamentales (ver cuadro 1.1). Si bien la PCM, mediante la ONDS, viene promoviendo una mayor articulación entre sectores e intervenciones multisectoriales, aún se observan distintos énfasis en la manera de abordar el conflicto social, según cuál sea el sector encargado de presidir la mesa. Cada ministerio y oficina gubernamental tiene mandatos institucionales propios. En ocasiones, los tipos de abordajes se contraponen, según el interés de cada sector del Gobierno.

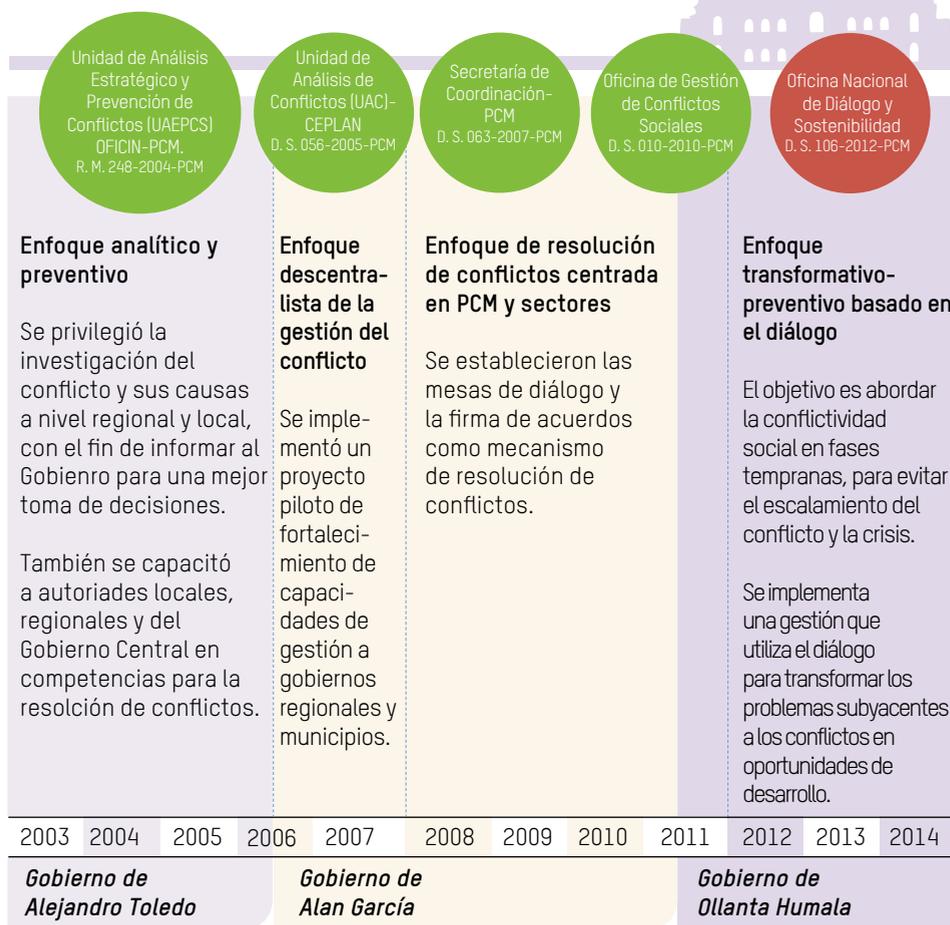
Cuadro 1.1: Oficinas – áreas de gestión social de conflictos del gobierno central

- Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad – Defensoría del Pueblo
- Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS) – PCM
- Dirección de Diálogo y Gestión Social - Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS)
- Oficina de Asesoramiento en Asuntos Ambientales – Ministerio del Ambiente (Minam)
- Dirección General de la Oficina de Gestión Social – Ministerio de Energía y Minas (Minem)
- Dirección General de Articulación y Descentralización – Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri)
- Oficina de Descentralización – Ministerio de Salud (Minsa)
- Oficina de Diálogo – Ministerio de Educación (Minedu)
- Jefatura Gabinete de Asesores – Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis)
- Jefatura Gabinete de Asesores - Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)
- Unidad de Prevención y Gestión de Conflictos – Autoridad Nacional del Agua (ANA)
- Coordinación Gestión Conflictos Socioambientales – Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)
- Dirección General de Seguridad Democrática – Ministerio del Interior (Mininter)
- Dirección General de Prevención y Solución de Conflictos – (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (Mintra)
- Dirección de Manejo de Crisis y Prevención de Conflictos – Ministerio de Relaciones Exteriores (RR. EE.)

Para el futuro, existe un debate entre optar por el fortalecimiento de protocolos y capacidades de las oficinas de gestión de conflictos actuales (tomando en cuenta que los espacios de mesas no están normados y se basan en la libre participación) o crear un sistema nacional de gestión de conflictos más complejo. Sea uno u otro el camino, este estudio de mesas, así como las experiencias recogidas durante el proyecto “Aportes a la Política Nacional de Diálogo y Consenso para Zonas Mineras”, refuerzan la propuesta de adecuar y fortalecer la institucionalidad estatal hacia intervenciones duraderas, con un énfasis en reducir las asimetrías de poder entre los actores que participan en el diálogo y en fortalecer las capacidades de la institucionalidad local.

Gráfico 1.5

EVOLUCION DE LA GESTIÓN DE CONFLICTOS EN LA PCM



Fuente: ONDS (2014)

e. Mesas de diálogo o desarrollo: ¿para qué?

Si bien no hay un marco normativo que defina explícitamente las mesas de diálogo o de desarrollo, la ONDS las ha conceptualizado de la siguiente manera (ONDS 2013: 35-36):

- Las *mesas de diálogo* suelen conformarse como respuesta a un conflicto social que ha escalado y a hecho crisis. Busca crear un clima de confianza para llegar a conocer las demandas de fondo y alcanzar acuerdos.

- Las *mesas de desarrollo* buscan contribuir con el desarrollo local mediante una intervención multisectorial articulada, con la perspectiva de ampliar la presencia del Estado, discutir las soluciones apropiadas y canalizar inversiones y programas públicos, así como los aportes de la empresa que opera en la zona.

Según estas definiciones, las mesas de diálogo serían mayormente de tipo “reactivas”, ya que responderían a un conflicto social. Por su parte, las mesas de desarrollo estarían más ligadas a una estrategia de prevención (ver gráfico 1.6). Sin embargo, en diversas ocasiones las mesas de diálogo han promovido grupos de trabajo para implementar inversiones y programas sociales en la localidad (algo típico de las mesas de desarrollo).

En otros casos, las mesas de desarrollo fueron creadas luego de un conflicto —es decir, han sido reactivas—. Pero en los hechos, la frontera entre una y otra no es tan clara. Tampoco hay una regla respecto a los actores que participan en estos dos tipos de mesas⁹, quién las convoca (a veces, es el gobierno central, el gobierno local o las organizaciones sociales), si tienen o no resolución ministerial de creación¹⁰, entre otros aspectos.

Por definición, las mesas de desarrollo tendrían lugar previo al surgimiento de un conflicto, de ahí su naturaleza “preventiva”. No obstante, también tiene sentido aplicarlas después del desescalamiento del conflicto, precisamente para concertar conjuntamente (sociedad civil-Estado-empresa) las bases del desarrollo local para el futuro. Es importante considerar que el desarrollo no solo debe medirse en función del conjunto de inversiones en infraestructura y programas públicos que pueden implementarse en una zona, sino que debe incorporar variables económicas, sociales, culturales y ambientales (en la que influyan cada uno de los actores relevantes); es decir, considerar la multidimensionalidad del desarrollo. Además, estas medidas tienen coherencia en términos de una reconciliación posconflicto de las partes para una convivencia duradera.

9 Sea en uno u otro caso, a veces, no participa la empresa. También suele haber cierta competencia entre los actores locales por ser el interlocutor, ya sea con la empresa o con el gobierno central.

10 La resolución ministerial normalmente incluye los fines, objetivos, integrantes y plazos de la mesa. Otro documento que también define estos parámetros es el reglamento de la mesa.

Gráfico 1.6: Mapeo de procesos según etapa del conflicto



Fuente: Giselle Huamani Ober, adaptado por CooperAcción

Si bien estas definiciones de la ONDS sobre las mesas de diálogo y de desarrollo parecerían bastante claras, lo cierto es que este estudio permite afirmar que el instrumento todavía se encuentra en construcción, requiere mayor institucionalización y complementarse con otros elementos para promover una convivencia a largo plazo en zonas mineras.

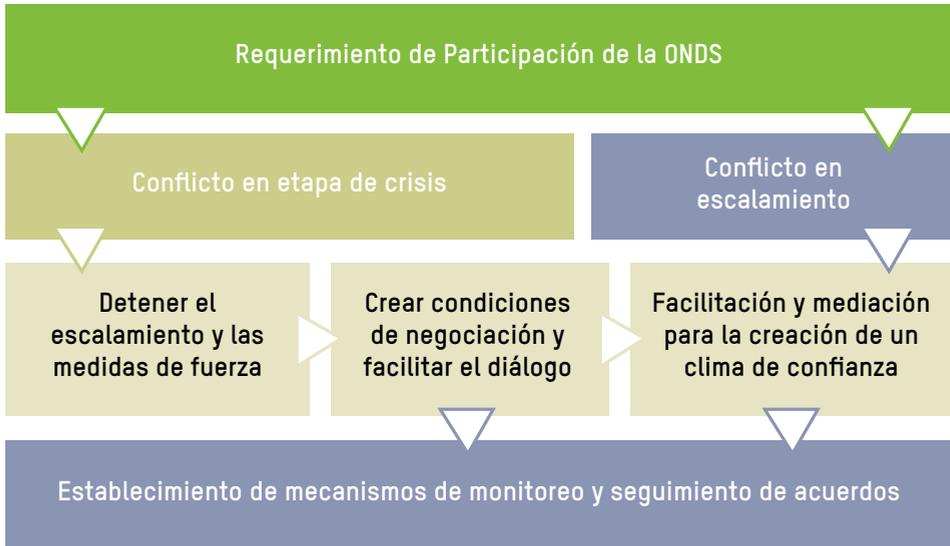
A partir de información pública y de experiencias sobre conflictividad vinculadas a la minería, habitualmente se suele sostener la idea de que las mesas de diálogo o de desarrollo abordan los conflictos sociales con las siguientes características:

- Suelen aplicar una estrategia reactiva al conflicto, en lugar de generar procesos de convivencia a largo plazo. En efecto, después de las mesas no se sostienen espacios de concertación a nivel local.
- En una etapa temprana, se concentran en salvaguardar riesgos a la propiedad y la vida humana, y en desactivar los procesos sociales de reclamo que subyacen al conflicto.
- La aplicación de los acuerdos se dilata (debido a factores estructurales del aparato público o de interés) y suelen ser acelerados cuando surge el riesgo de un nuevo conflicto.

Varias de estas hipótesis se han corroborado durante esta investigación. Cuando el conflicto está en etapa de crisis, la ONDS (2013) tiene como objetivo detener el escalamiento y crear las condiciones para la negociación y el diálogo (ver gráfico 6). Por su parte, cuando hay un conflicto en escalamiento, la ONDS ejerce un rol de facilitación y mediación para recuperar la confianza¹¹.

Uno de las lecciones de los casos estudiados es que las mesas deberían enfocarse desde una perspectiva de desarrollo sostenible o convivencia duradera. De otra forma, estas situaciones de conflicto y espacios de negociación posteriores se vuelven recurrentes.

Gráfico 1.7: La ONDS en la gestión del diálogo



Fuente: ONDS (2013: 33)

11 El rol de facilitador de los procesos de la mesa ha sido generalmente asumida por algún ministerio del gobierno nacional. Uno de los errores estructurales que se ha observado en este tipo de procesos es que el Estado asume el rol de "representante" de una de las partes —generalmente de la empresa minera—, con lo cual pierde legitimidad como mediador. De hecho, en conflictos con un alto grado de escalamiento se ha tenido que recurrir como mediadores a la iglesia, la Defensoría del Pueblo, organismos internacionales, entre otros, para dar credibilidad a la mesa.

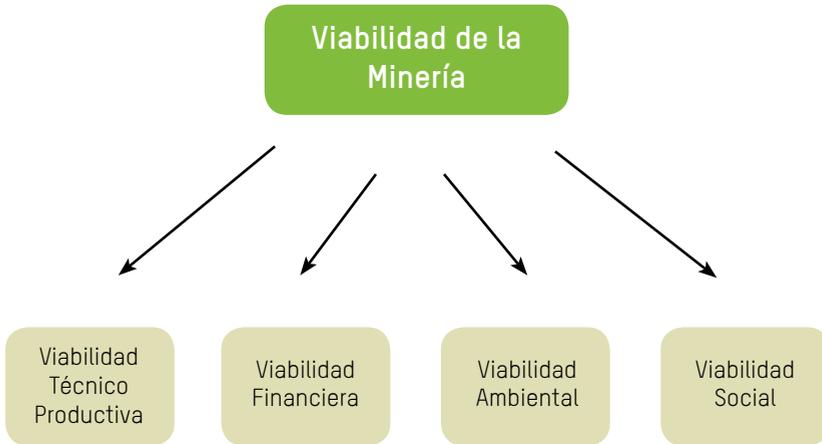
La instalación de mesas de diálogo y de desarrollo responde, de manera más estructural, a una fragilidad institucional del Estado en todos sus niveles, al abandono histórico de las zonas rurales de ascendencia indígena por parte del Estado peruano, al debilitamiento de los espacios de concertación preexistentes y a los impactos generados o las preocupaciones por la actividad extractiva. Cabe resaltar que la debilidad institucional del Estado no solo recae en las limitaciones técnicas y operativas de los gobiernos locales, sino también en la falta de un sistema nacional de planificación del desarrollo, falta de coordinación interinstitucional en los tres niveles de gobierno, debilitamiento del marco normativo de protección ambiental, ausencia de procesos de consulta genuinos y carencia de enfoque intercultural en las políticas e intervenciones estatales, entre otros factores.

Por el lado de las empresas mineras, a nivel mundial, existe un debate en torno al concepto de licencia social. En efecto, uno de los postulados más recientes señala que la viabilidad de un proyecto minero va más allá de la viabilidad técnica, financiera y ambiental. Se requiere un cuarto componente que es la viabilidad social (ver gráfico 1.8), la cual toma en consideración los tiempos de maduración de las poblaciones locales frente al desarrollo de un proyecto extractivo¹². Igualmente, se viene constatando que la típica inversión de “meter más dinero” a una localidad no está dando resultados en términos de licencia social y desarrollo sostenible¹³. Por lo tanto, el Estado y la empresa se ven ante el reto de entender la multidimensionalidad del desarrollo, asegurar los derechos de las poblaciones locales y adoptar mecanismos de comunicación y relacionamiento interculturales –características que también deben ser reflejadas en el ámbito de las mesas–.

12 José De Echave. Presentación en Perumin, setiembre de 2015.

13 Keith Slack. Program Manager en Industrias Extractivas de OXFAM. Foro *Aportes a la Política Nacional de Diálogo y Consenso para Zonas Mineras en Perú*, Lima, 1 de octubre de 2015.

Gráfico 1.8



Fuente: José De Echave. Presentación en Perumin, setiembre 2015.

A continuación, se presentan algunas de las preguntas a las que apunta este estudio:

- ¿Cómo se vienen comportando los actores que participan en las mesas (Estado, empresas, actores locales, organismos no gubernamentales)?
- ¿Cómo responden en términos institucionales?
- ¿Cómo funcionan los instrumentos creados: mesas de diálogo, mesas de desarrollo, implementación de acuerdos?
- ¿Qué falta? ¿Cómo seguimos innovando?

En la siguiente sección, se desarrollan los casos de las mesas diálogo y de desarrollo de Espinar, Cotabambas y Chamaca, las tres relacionadas con zonas de convivencia con la minería y concentradas en el corredor minero del sur andino. Posteriormente, se expone un conjunto de recomendaciones que pueden ayudar a la construcción de un verdadero espacio de diálogo y desarrollo en un tránsito hacia lo que podría denominarse "mesas de convivencia".

II.

EXPERIENCIA “REACTIVA”: MESA DE DIÁLOGO DE LA PROVINCIA DE ESPINAR 2012-2013

PRESENTACIÓN DEL CASO

La Mesa de Diálogo de la provincia de Espinar (MDE) funcionó de junio de 2012 a agosto de 2013 y se trató de un caso de mesa “reactiva”. Esta se inició a partir de una serie de cuestionamientos ambientales sin respuestas de las autoridades provincianas competentes y de la necesidad de renegociar el convenio marco con la empresa Xstrata Tintaya debido a exigencias sociales y a la nueva operación de su mina Antapaccay.

Ambos factores desencadenaron un paro indefinido que se inició el 21 de mayo de 2012 en toda la provincia de Espinar, convocado por las principales organizaciones sociales de la zona. Así, en el marco de un clima de desconfianza y con la presencia masiva de policías, se produjeron enfrentamientos con la población, los cuales causaron pérdidas de vidas humanas, numerosos heridos, daños a la propiedad pública y privada, detenciones, entre otras consecuencias. Tal situación ocasionó la declaración del estado de emergencia por el gobierno nacional el 28 de mayo.

De esta forma, para superar la tensión y los enfrentamientos en toda la provincia de Espinar, el alcalde provincial (luego de ser excarcelado) y el gobierno nacional llamaron a una nueva mesa de diálogo que, finalmente, se instaló el 21 de junio.

Entre los aprendizajes más relevantes de la experiencia de esta mesa encontramos que: (i) fue un espacio sumamente importante para el diálogo entre tres niveles de gobierno; e (ii) intentó abordar la problemática del conflicto desde sus diversos ejes, es decir, ambiental, de responsabilidad social (renegociación del convenio marco) y productivo.



YALURI, ESPINAR / FOTO: COOPERACION

A pesar de estos esfuerzos, el proceso mostró ciertas debilidades que le restaron efectividad a los acuerdos y que mantienen una situación de tensión latente, con altos y bajos, entre la población, la empresa y el Estado. Al respecto, el presente estudio, mediante sus recomendaciones, busca dar algunas rutas para empoderar y efectivizar un proceso de diálogo como el de Espinar. Al igual que en todos los casos expuestos en este estudio, el de la provincia de Espinar es de convivencia con la minería.

ANTECEDENTES

Presencia minera de larga data

Si bien los tres casos de mesas analizados en este estudio corresponden a zonas de convivencia con la minería, la provincia cusqueña de Espinar es la única donde se ha realizado una explotación a gran escala durante cerca de tres décadas.

Las primeras acciones desarrolladas con relación a lo que actualmente se conoce como la operación minera de Tintaya, en Espinar, se remontan a la segunda década del siglo pasado. Para el desarrollo de la actividad minera, el Estado decidió la expropiación de 2368 hectáreas de tierras de propiedad de la comunidad campesina de Antaycama, que afectó al sector de Tintaya Marquiri. Este fue el primer momento de cuestionamiento y disputa: los comuneros observaron la decisión del Ministerio de Energía y Minas (Minem) por considerar que sus derechos habían sido afectados y además el justiprecio o monto de valoración era exiguo y no habían sido considerados diversos daños y perjuicios.

Desde entonces, la población de Tintaya Marquiri perdió una importante cantidad de tierras y se fue convirtiendo gradualmente en una suerte de asentamiento humano al borde de la mina. Las obras civiles de construcción del proyecto culminaron a finales de 1984 y la Empresa Minera Especial de Tintaya comenzó la producción en abril de 1985, y se convirtió rápidamente en la tercera productora de cobre del Perú durante la segunda mitad de la década de 1980. Con la puesta en marcha de la mina de Tintaya, la provincia de Espinar se erigió como la zona minera de la región Cusco y una de las más importantes del sur del país.

En toda la trayectoria de la mina de Tintaya (como empresa pública y como empresa privada), se han ido creando y reproduciendo demandas relacionadas con los impactos de la minería en los recursos naturales de la zona y con que la actividad minera se vincule y aporte al desarrollo de la provincia. Las expropiaciones iniciales de tierras tuvieron un impacto importante en los pobladores, agrupados hasta entonces en una sola comunidad. Posteriormente, ya bajo gestión privada, la empresa siguió adquiriendo tierras comunales. Adicionalmente, como es usual, la minería se convirtió en un competidor directo por el control de los escasos recursos hídricos de la zona y por los impactos de sus actividades en ellos.

Las comunidades directamente afectadas fueron las de la cuenca del río Salado. Si bien las consecuencias fueron diferenciadas por zonas, uno de los aspectos más relevantes para el conjunto fue la pérdida de tierras comunales. Poblaciones como Tintaya Marquiri se vieron afectadas por la expropiación inicial; posteriormente, las comunidades de Alto Huancané, Bajo Huancané, Huano Huano, Alto Huarca y la propia Tintaya Marquiri vendieron sus tierras a la empresa, presionadas por procesos de servidumbre que en paralelo se tramitaban ante el Minem.

Todos estos aspectos fueron formando parte de una agenda de demandas que las comunidades campesinas comenzaron a levantar frente a las autoridades y los sucesivos equipos directivos de la empresa, tanto en su etapa pública como cuando la mina fue privatizada. Ello estuvo acompañado de procesos complejos de formación de actores y nuevos referentes organizativos. Los cambios en la propiedad de la empresa también influyeron y marcaron distintos momentos del conflicto.

Son tres los elementos identificados como desencadenantes del conflicto de mayo de 2012¹⁴ y que dan lugar a la conformación de la Mesa de Diálogo de la Provincia de Espinar:

(i) Cierre de Tintaya e inicio de Antapaccay

Luego de más de dos décadas de explotación, la mina Tintaya entró en fase de cierre operativo debido al agotamiento de sus reservas. Igualmente, la ejecución del proyecto minero Antapaccay-Expansión Tintaya adelantó el plazo. Inicialmente, se dijo que la fase de producción comenzaría en el año 2015; pero el estudio de impacto ambiental señaló como inicio de operaciones el año 2012.

El nuevo proyecto Antapaccay¹⁵ implicó una inversión de US\$ 1470 millones con una proyección operativa de 22 años. El yacimiento comprende un total de 3225 hectáreas que pertenecen tanto a la empresa Xstrata como

14 Otro tema importante que influye en la coyuntura previa al paro de mayo de 2012 en Espinar es el conflicto en torno al proyecto de irrigación de Majes-Siguas II, el cual continúa activo. Este proyecto busca derivar las aguas de la vertiente amazónica de los Andes para el riego de tierras en la costa sur del Perú, sobre todo, en la región de Arequipa.

15 Las comunidades del área de influencia directa del nuevo proyecto son Alto Huarca, Cala Cala, Huarca, Huisa, Huisa Ccollana, Anta Ccollana, Suero y Cama, y las asociaciones de productores independientes en la cuenca del río Cañipía, además de Tintaya Marquiri, Bajo Huancané, Alto Huancané y Huano Huano en la cuenca del río Salado.

a propietarios individuales de las comunidades de Alto Huarca, Huisa y pequeños propietarios individuales¹⁶.

Luego de los acontecimientos descritos en los antecedentes y del cierre de la mina Tintaya, el inicio inminente de las operaciones en Antapaccay no podía pasar desapercibido en la provincia de Espinar. Había dudas en cuanto al impacto del nuevo proyecto y el uso de las instalaciones y terrenos de Tintaya. Finalmente, la nueva mina inició operaciones en diciembre de 2012, después del estallido del conflicto en mayo y en pleno proceso de diálogo y comisiones de trabajo instaladas.

(ii) La reformulación del convenio marco

La firma del convenio marco fue un hito importante en Espinar. Sin embargo, la escasa institucionalidad en la zona, la lenta aprobación de los proyectos y la extremada injerencia de la Fundación Tintaya en la toma de decisiones fueron creando un clima de cuestionamientos a los diferentes actores de la provincia. En este contexto, se forjó una propuesta de reformulación del convenio marco que abordaba varios aspectos.

En el 2011, la Municipalidad Provincial de Espinar, el Frente Único de Defensa de los Intereses de Espinar (Fudie), la Federación Unificada de Campesinos de Espinar (Fucae) y otras organizaciones formaron una comisión reformuladora del convenio marco en el primer semestre del año. En agosto, la asamblea del Comité de Concertación del Convenio Marco, con la inasistencia de representantes de Xstrata, tomó como acuerdo la modificación de los reglamentos para permitir la inclusión de nuevas organizaciones. La Fundación Tintaya circuló una carta en la que se desconocían los acuerdos.

En agosto de 2011, se realizó el Primer Congreso de Reformulación del Convenio Marco con la participación de 50 comunidades campesinas, 45 barrios y pueblos jóvenes, 78 organizaciones; además, asistieron el alcalde provincial, Óscar Mollohuanca; representantes de la provincia vecina de Chumbivilcas; y tres congresistas: Rubén Coa, Julia Teves y Agustín Molina. Las exigencias formuladas fueron las siguientes: el 80% de los trabajadores

16 El nuevo proyecto incluye dos tajos abiertos y dos botaderos de material estéril que serán construidos en el área de Antapaccay, una faja transportadora de siete kilómetros de largo (desde Antapaccay hasta la planta concentradora), la planta concentradora, el tajo agotado de Tintaya (que será utilizado al final como el depósito de relaves) y el cierre progresivo de los botaderos de desmonte de Tintaya.

directos e indirectos en planta debían ser espinarenses; la adecuación a los estándares internacionales de protección ambiental y fiscalización estricta de parte del Estado; la empresa no debía gestionar los fondos del convenio marco, sino el Comité de Gestión; el incremento del aporte anual (de 3% al 30%) sobre las utilidades de la empresa antes del pago de impuestos; el cierre de la planta de óxidos; el rechazo al mineroducto y otros referidos al derecho irrenunciable al agua y el respeto a los derechos humanos. También se pidió que los Ministerios de Energía y Minas, del Ambiente y de Cultura, además de organizaciones internacionales, se constituyeran como garantes del convenio marco.

En abril de 2012, se remitió la propuesta de “Reformulación del Convenio Marco por la protección del medio ambiente y el desarrollo de Espinar” a la empresa. Sin embargo, los pedidos, reclamos y esfuerzos de diferentes actores (incluyendo representantes del gobierno nacional) para reformular el convenio marco no fueron suficientes. La Municipalidad Provincial de Espinar y las organizaciones sociales responsabilizaron reiteradamente a la empresa minera por dilatar el proceso y, finalmente, suspender el diálogo.

En esas condiciones, el 21 de mayo de 2012, se inició la paralización de toda la provincia. Siguió varios días de enfrentamientos violentos, arrestos, personas heridas y la lamentable pérdida de vidas humanas. Estos hechos configuran la antesala de un nuevo proceso de diálogo.

(iii) Reclamos frente a la contaminación ambiental

En el 2011, la Vicaría de la Solidaridad de la Prelatura de Sicuani, en coordinación con las organizaciones sociales de Espinar y la Municipalidad Provincial de Espinar, presentaron los resultados del estudio de monitoreo ambiental participativo en agua y suelos dentro del ámbito de influencia de las operaciones Xstrata Tintaya. El resultado mostraba que en algunos puntos evaluados se habían superado los límites máximos permisibles. Luego de la presentación del informe de la Vicaría, la Municipalidad Provincial de Espinar inició un proceso de evaluación de sanidad animal en el que se encontraron altos niveles de concentración de algunos metales.

En febrero de 2012, se conoció en Espinar el estudio de riesgos a la salud por exposición a metales pesados en la provincia, realizado por el Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Ambiente para la Salud

(Censopas), órgano de línea del Instituto Nacional de Salud. El estudio advirtió la necesidad de realizar un monitoreo permanente a la población.

A pedido de la Municipalidad Provincial de Espinar, se realizó una reunión del OEFA, el Ministerio de Energía y Minas, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), el Ministerio de Ambiente y la Defensoría del Pueblo, en la que se acordó realizar estudios sobre la situación ambiental. Sin embargo, las organizaciones sociales exigían soluciones inmediatas, sobre todo, en zonas de filtraciones de los sectores de Quetara y Choquepitto.

El paro de mayo de 2012

Con todo lo ocurrido, el 21 de mayo de 2012 se inició un paro indefinido convocado por las principales organizaciones sociales de la zona y liderado por el Fudie en toda la provincia de Espinar. Las exigencias eran la solución inmediata a los problemas de contaminación de aire, suelo y agua; la restitución de las fuentes de agua en Quetara, Suchiñahui, manante Choquepitto y otros sectores; una auditoría ambiental internacional al cierre de las operaciones del proyecto Tintaya y Antapaccay; la realización de una consulta al proyecto del mineroducto desde Las Bambas en Apurímac; y que se garantizara el respeto a los derechos humanos de los pobladores.

Desde los primeros días del paro, un contingente policial de entre 1200 y 1500 miembros llegó a Espinar, lo que generó un clima de desconfianza y quebró la posibilidad de diálogo con el gobierno nacional y la empresa. Se produjeron enfrentamientos entre la población y los policías, la retención del fiscal de turno, ataques contra la propiedad pública y privada, la pérdida de vidas humanas y numerosos heridos.

El 28 de mayo, el primer ministro decretó el estado de emergencia en toda la provincia por 30 días. Al día siguiente, el alcalde de Espinar, Óscar Mollohuanca, fue arrestado y trasladado, en un primer momento, a la ciudad de Cusco, y posteriormente a Ica, lugar donde fue juzgado. Este arresto desató una ola de protestas a nivel nacional e internacional. Bajo esta fuerte presión, y buscando crear mejores condiciones para superar la tensión y los enfrentamientos en toda la provincia de Espinar, el alcalde fue finalmente excarcelado y el gobierno nacional llamó a una nueva mesa de diálogo que se instaló el 21 de junio.

CREACIÓN DE LA MESA

Instalación de la mesa de diálogo en Espinar

La mesa de diálogo en la provincia de Espinar se instaló el 21 de junio de 2012 con la presencia de cuatro ministros de Estado: Manuel Pulgar Vidal, ministro del Ambiente; Jorge Merino Tafur, ministro de Energía y Minas; Luis Guinoccio, ministro de Agricultura y Riego; y Alberto Tejada, ministro de Salud. También asistieron Víctor Caballero, jefe de la Oficina de Gestión de Conflictos de la PCM; Jorge Acurio Tito, presidente del Gobierno Regional del Cusco (GRC); Óscar Mollohuanca, alcalde de la provincia de Espinar; y los congresistas Verónica Mendoza, Hernán de la Torre y Rubén Coa, además de algunos viceministros y funcionarios del Ejecutivo. Los asistentes convinieron en que el presidente del Gobierno Regional del Cusco presidiera la reunión.

Se acordó establecer, mediante resolución ministerial de la PCM, la creación de la Mesa de Diálogo de la Provincia de Espinar (MDE), cuya finalidad sería solucionar la problemática socioambiental existente en la citada provincia. Además, el organismo tendría una presidencia colegiada a cargo del Ministerio del Ambiente (Minam), Gobierno Regional del Cusco (GRC) y la Municipalidad Provincial de Espinar (MPE); una secretaría técnica conformada por los mismos organismos encargados de la presidencia más el Minem, un representante de organizaciones sociales y tres grupos de trabajo que abordarían los temas de medioambiente, responsabilidad social y desarrollo y producción. Los congresistas que asistieron a la reunión se incorporarían como observadores del proceso.

El grupo de trabajo ambiental tendría como parte de su mandato elaborar un plan de intervención sanitaria y ambiental sobre la base de la propuesta realizada por el Poder Ejecutivo, y sistematizar y presentar la problemática ambiental manifiesta por la MPE y el Fudie. Se acordó también que sus integrantes serían el Minem, el Minam, la Autoridad Nacional del agua (ANA), el Censopas, la Dirección General de Salud (Digesa), la Dirección Regional de Salud de Cusco (Diresa Cusco), el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (Senasa), el GRC, la MPE y los representantes de la sociedad civil de la provincia. Además de ello, se acordó incorporar como miembro de la MDE a la empresa Xstrata Tintaya, lo cual debía concretarse desde la siguiente reunión. También se incorporó al Minam a la presidencia colegiada y se precisó el mandato y la composición del subgrupo de trabajo ambiental.



ESPINAR / FOTO: COOPERACION

De conformidad con los acuerdos adoptados, mediante la Resolución Ministerial N° 164-2012 de la PCM, se conformó, el 10 de julio, el Grupo de Trabajo “Mesa de Diálogo para solucionar la problemática socioambiental existente en la Provincia de Espinar” con el objetivo de “promover el proceso de diálogo entre los diversos agentes de los sectores público y privado sobre la problemática socioambiental de la provincia de Espinar y analizar las alternativas viables de solución a la misma”. Finalmente, la Resolución Ministerial N° 013-2014-PCM fijó como fecha de culminación del funcionamiento de la mesa el 21 de febrero de 2013.

Organización de la MDE y participación de los diferentes actores

La estructura organizativa de la MDE fue consensuada en la reunión del 21 de junio. Como se ha señalado, consideró una presidencia, una secretaría técnica y subgrupos de trabajo.

Se establecieron tres subgrupos de trabajo: medioambiente, responsabilidad social y desarrollo y producción. Estos fueron el motor del proceso de diálogo, congregando la participación de actores locales, regionales y nacionales. La conformación de los tres subgrupos de trabajo fue aprobada por consenso por la presidencia colegiada; cada entidad contaba con un representante titular y otro alterno, ambos debidamente acreditados por la secretaría técnica de la MDE.

Los participantes en la MDE fueron definidos de manera general en la primera resolución ministerial de la PCM y, de manera más precisa, en una serie de acuerdos de las distintas instancias de la MDE. La citada resolución señaló como integrantes al Minam, Minagri, Minem, Minsa, GRC, a la MPE y a cada una de las municipalidades distritales y representantes de todas las organizaciones sociales. La norma indicó además que, por invitación de la presidencia del grupo de trabajo, la empresa minera Xstrata Tintaya podría incorporarse como miembro.

En general, uno de los aspectos más destacados de la MDE en relación con otras experiencias de mesas es la multiplicidad de actores que buscó articular. Por ejemplo, en el caso de la Mesa de Cotabambas la convocatoria fue mínima (no estuvieron presentes organizaciones de la sociedad civil) y en la de Chamaca fue parcial (pues no participaron ni el gobierno provincial ni el regional). En la MDE, no solo se logró coordinar a tres niveles de gobierno (nacional, regional y provincial), sino que hubo una amplia convocatoria de sociedad civil y también participó la empresa minera. Los participantes en el proceso de diálogo se pueden agrupar en tres categorías: (1) el Estado, (2) la sociedad civil y (3) la empresa Xstrata Tintaya. En la mayoría de casos, los organismos y las organizaciones señalados tuvieron más de un representante.

(i) El Estado

Participantes del gobierno nacional

- El Ministerio del Ambiente (Minam): el ministro; el Viceministerio de Gestión Ambiental, a través de la Dirección Nacional de Calidad Ambiental, y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).

- El Ministerio de Agricultura (Minagri): la Dirección General de Competitividad Agraria, la Autoridad Nacional del Agua (ANA), el Programa Subsectorial de Irrigaciones (PSI) y el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (Senasa).
- El Ministerio de Energía y Minas (Minem): la Oficina General de Gestión Social (OGGS), el viceministro de Minas y el Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (Ingemmet).
- El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), para los proyectos de saneamiento previstos en el plan de inversión.
- El Ministerio de Salud (Minsa): la Dirección General de Calidad Ambiental (Digesa) y el Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Ambiente para la Salud (Censopas).
- El Ministerio del Interior (Mininter): la gobernación de la provincia.
- La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM): Oficina Nacional de Diálogo Social (ONDS).

Participantes del Gobierno Regional del Cusco (GRC)

- El presidente regional de Cusco y sus asesores.
- La Gerencia de Recursos Naturales y Medio Ambiente.
- La Gerencia de Desarrollo Económico, en particular, funcionarios relacionados con el sector agrario.
- La Gerencia de Desarrollo Social, mediante la Subgerencia de Comunidades Andinas Amazónicas.
- La Dirección Regional de Salud Ambiental (Direasa).
- Funcionarios de las oficinas locales de organismos regionales: Agencia Agraria, AgroRural, ALA, Unidad de Gestión educativa Local (UGEL), sector salud (Hospital Espinar, CLAS Espinar).

Participantes del gobierno local

- La Municipalidad Provincial de Espinar (MPE): el alcalde y varios de los regidores, así como sus asesores; y funcionarios de varias gerencias: Desarrollo Social, Económico Local, Infraestructura, Planeamiento y Presupuesto.

- Municipalidades distritales: participaron los alcaldes de seis distritos, así como algunos regidores y funcionarios.

(ii) La sociedad civil

La resolución ministerial de creación de la MDE señala genéricamente la participación de las “organizaciones sociales”. Este título, o el de “sociedad civil”, cubre una gran variedad de organizaciones que se pueden agrupar en varias categorías: comunidades campesinas, organizaciones de carácter gremial, organizaciones urbanas y frentes de defensa.

Organizaciones campesinas y agrarias

- Comunidades campesinas: participaron 25 comunidades y anexos de las 66 que existen en la provincia; la mayoría pertenece al distrito de Espinar (22), seguidas por dos del distrito de Condorama y una de Pichigua.
- La Federación Unificada de Campesinos de Espinar (Fucae), que agrupa a la mayoría de las comunidades campesinas de la provincia.
- Las rondas campesinas organizadas a nivel de distritos (Espinar y Pichigua) y las organizaciones de mujeres reunidas en la Secretaría de Organización de la Mujer Campesina (Somuc).
- Organizaciones por cuenca y por irrigaciones: el Frente de Defensa de los Regantes de la Microcuenca del Cañipía (Fredermice) y la Organización de la Cuenca del Río Salado, que agrupa a las comunidades de Alto Huancané, Huancané Bajo, Suero y Cama, Antacollana, Huano Huano, Tintaya Marquiri, Molloqhahua, K’anamarca, Chillque, Mamanocca.
- Organizaciones de regantes de las irrigaciones de Cañipía, que agrupan a las comunidades de Suero y Cama, Quetara y Choquepitto, así como de la de Huisa Ccollana.

Organizaciones sociales urbanas

- Asociación de Urbanizaciones Populares y Pueblos Jóvenes de Espinar (AUPE), que agrupa a 24 barrios.
- Sindicato Único de Comerciantes del Mercado Central de Espinar (Sucme).



TALLER EN ESPINAR / FOTO: COOPERACION

- Frente Único de Transportistas y Choferes de Espinar (Freutransch) y Asociación de Empresarios Transportistas de Pasajeros de La Provincia de Espinar (Aemtrappe).

Frentes de defensa

En el caso de Espinar, los frentes de defensa se caracterizan por congregar organizaciones de diferente tipo, tanto de zonas rurales como urbanas, y por tener una agenda amplia.

- Frente Único de la Juventud Espinarenses K'ana (Fujek).
- Frente Único de Defensa de los Intereses de Espinar (Fudie), que agrupa a las organizaciones de segundo nivel (provincial) antes mencionadas: Fucae, Sucme, AUPE, Fujek, así como a gremios de carácter nacional como SUTE y el de construcción civil.
- Existen también frentes de defensa de nivel distrital, como los de Coporaque y Pallpata, que participaron activamente en la MDE.

Asociaciones sin fines de lucro

- La Vicaría de Solidaridad de Sicuani.
- CooperAcción, asesora a comunidades en temas legales, ambientales y económicos.
- El Centro de Formación Campesina.

(iii) La empresa Xstrata Tintaya

Estuvo representada por algunos de sus funcionarios y otros de la Fundación Tintaya.

Subgrupos de trabajo

Durante el plazo de vigencia de la MDE, los subgrupos fueron los principales espacios de debate y elaboración de propuestas. Con relación a otras experiencias de mesas analizadas, la de Espinar concentró gran parte de sus acciones en el Subgrupo de Trabajo de Medio Ambiente, pues el conflicto se había desencadenado en gran medida debido a los estudios previos efectuados en esa provincia, que indicaban presencia de metales pesados en personas. A pesar de los esfuerzos realizados en materia ambiental, la mesa no logró resolver ni atender de manera definitiva los reclamos de la población local, por lo cual, se mantiene un estado de convivencia latente con la minera. A continuación, detallamos algunas de las principales acciones de cada subgrupo.

(i) Subgrupo de Trabajo de Medio Ambiente

El objetivo del Subgrupo de Trabajo de Medio Ambiente fue elaborar un plan integrado de intervención sanitaria y ambiental en la provincia de Espinar. Los integrantes del subgrupo fueron el Minam, el Minem, la ANA, el Censopas, la Digesa, la Diresa, el Senasa, el GRC, la MPE, la Defensoría del Pueblo y los representantes de la sociedad civil de Espinar. La coordinación estuvo a cargo del Minam, tarea que fue asumida principalmente por la Dirección General de Calidad Ambiental.

Se acordó efectuar un monitoreo ambiental participativo a cargo de la ANA, el OEFA y la Digesa con el objeto de identificar el nivel de contaminación

existente en la provincia de Espinar, así como en la zona de influencia de la empresa Xstrata Tintaya.

Asimismo, se acordó realizar estudios geológicos e hidrogeológicos a cargo del Ingemmet, un estudio de exposición a metales pesados en personas a cargo del Censopas-INS y un estudio toxicológico en animales a cargo de Senasa. Se puso énfasis en la necesidad de relacionar estos estudios; los resultados formarían parte del informe de monitoreo sanitario ambiental participativo (MSAP).

Se estableció una comisión para elaborar un plan de intervención intergubernamental de corto, mediano y largo plazo. Esta comisión estuvo integrada por el Minam, la MPE, el Fudie y representantes de las comunidades. La empresa Xstrata Tintaya fue invitada a participar en la elaboración del plan, pero en el transcurso de las reuniones decidió que ya no continuaría.

El subgrupo asumió acciones para atender las demandas urgentes planteadas por las organizaciones sociales. Uno de estos casos fue el abastecimiento de agua para el consumo humano en zonas que estarían siendo afectadas por la contaminación ambiental. Dichas acciones se presentan a continuación.

a. Realización del monitoreo sanitario ambiental participativo (MSAP) y sus resultados¹⁷

Con el monitoreo sanitario ambiental participativo se buscó evaluar el estado de la calidad ambiental de las aguas superficiales, subterráneas y de consumo humano, prioritariamente, en las zonas de influencia de Tintaya, Antapaccay, Proyecto Quechuas y Coroccohuayco. También se buscó evaluar la calidad de los efluentes minerometalúrgicos y la calidad de suelos,

17 Para este monitoreo, se tomaron en cuenta estudios previamente realizados, como el monitoreo ambiental en el marco de la Mesa de Diálogo entre BHP Billiton Tintaya y la población de Espinar. En esa ocasión, se efectuaron evaluaciones del agua, suelo y aire (2002 y 2010), en tanto que en el año 2005 solo se evaluó agua y suelo. Como resultado, se detectaron puntos con presencia de metales por encima de los estándares ambientales. Asimismo, las evaluaciones del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin) en los años 2008, 2009 y 2010 se centraron principalmente en la calidad de agua en el entorno de la mina Tintaya. Aparte, existe un Estudio de Línea de Base en Salud en Comunidades Aledañas al Proyecto Minero Quechuas [Cusco-Espinar] realizado por el Censopas-INS en el 2010. También se considera el *Informe del monitoreo ambiental participativo de agua y suelo*, elaborado por la Vicaría de la Solidaridad de Sicuani, de 2011. Los resultados de los análisis en agua y sedimento mostraron concentraciones de metales pesados por encima de los estándares ambientales.



TOMA DE MUESTRAS DE AGUA. ESPINAR / FOTO: COOPERACION

sedimentos y aire en la zona de influencia directa de los depósitos de relaves de Huinipampa y Ccamacmayo, e impulsar la participación de la sociedad civil en el desarrollo de las acciones de vigilancia sanitaria ambiental.

Se consideraron dos componentes: el componente ambiental, a cargo de la ANA, el OEFA y el Ingemmet (estas instituciones realizaron estudios geológicos e hidrogeológicos); y el componente sanitario, bajo la responsabilidad de la Digesa, el Censopas-INS y el Senasa.

El monitoreo se realizó en dos etapas:

La primera etapa se desarrolló entre agosto y setiembre de 2012. Se diseñó el plan de monitoreo y se acreditó y capacitó a los participantes. En agosto de 2012 la ANA, la Digesa, el OEFA y el Ingemmet presentaron los puntos de monitoreo de agua superficial, agua de consumo humano, aire y suelo, los cuales estaban ubicados en zonas cercanas a las operaciones de Tintaya, Antapaccay, Proyecto Ccorocchohuayco y Quechuas. Estos puntos, antes de ser presentados, fueron consensuados con la MPE y los representantes de las comunidades.

En setiembre de 2012 se dio inicio al proceso de sensibilización y capacitación para la realización del monitoreo ambiental. Este acto contó con la presencia de los representantes de las comunidades campesinas de Alto Huancané, Chillque, Huancané Bajo, Mallocachua, Patacollana y Huarca.

La segunda etapa se inició el 13 de setiembre de 2012. La ANA, el OEFA, la Digesa y el Ingemmet realizaron la toma de muestras en los puntos acordados, pese a la oposición de algunas comunidades. En noviembre de 2012, con la conformidad de la MPE, el GRC, el Minam, la ANA, el Censopas, la Digesa, el OEFA y los representantes de la sociedad civil, el Subgrupo de Trabajo de Medio Ambiente dio por concluido el monitoreo ambiental en un 95%; el 5% pendiente correspondía a puntos de muestreo cercanos a las operaciones mineras de Xstrata Tintaya, aguas abajo de la laguna de relaves de Huinipampa, muestreos que no se realizaron debido a la oposición de las comunidades de alrededor de la mina. Se debe indicar que los estudios del Censopas-INS, el Ingemmet y el Senasa avanzaron sin mayores problemas.

En abril de 2013, se presentó en la ciudad del Cusco el *Informe Integrado del Monitoreo Sanitario Ambiental Participativo*. A continuación, se mencionan las principales conclusiones:

Conclusión 1: “De los 313 puntos de monitoreo de agua superficial, agua subterránea, agua de consumo humano, suelo, aire y sedimentos analizados, 165 de ellos (52,71%) mostraron al menos un parámetro que no cumple con los estándares, por lo que se considera puntos críticos”¹⁸.

Conclusión 2: “De los 165 puntos críticos identificados, el 38,78% (64) contienen por lo menos un metal pesado (mercurio, arsénico, cadmio y plomo). Respecto al total de puntos monitoreados, los puntos críticos que contienen al menos un metal pesado por encima del estándar representan el 20,44%. Esto significa que, en términos generales, independientemente de su origen, las condiciones de riesgo al ambiente son moderadas, según la valoración de la Guía de Evaluación de Riesgos Ambientales del MINAM”.

18 Los denominados “puntos críticos” eran aquellos con algún parámetro que superaba los estándares ambientales; si algún metal pesado superaba el estándar de calidad ambiental (ECA), aquel punto de muestreo era un punto crítico.

Conclusión 3: “De los 64 puntos críticos con al menos un metal pesado por encima de los estándares, el 46,87% (30 de ellos) corresponden al componente de agua de consumo humano. Ello implica que existen condiciones de riesgo sanitario”.

Conclusión 4: “En la planta de tratamiento de agua para consumo humano Virgen de Chapi los valores de mercurio en agua superan el LMP tanto en la salida como en su ingreso, siendo mayores los valores de concentración en la salida (...). La Digesa, en coordinación con la Diresa Cusco, vienen realizando las acciones de confirmación pertinente”.

Conclusión 6: “Las aguas superficiales y subterráneas, en algunos lugares cercanos a las actividades mineras de Xstrata Tintaya S. A., muestran una concentración de metales y otros elementos físicos y químicos superiores a los estándares de calidad ambiental (agua para riego de vegetales y bebida de animales). Eso se observa en Tintaya, Tintaya Marquiri, Alto Huancané, Bajo Huancané, Alto Huarca, Huinipampa, Quetara I, Huisa; ello supone una asociación entre dichos valores y zonas de actividad minera que tiene que ser examinada con mayor profundidad en las acciones de monitoreo del Plan de Acción de Corto Plazo”.

Conclusión 9: “Los resultados de la evaluación de Censopas-INS indican exposición a metales pesados de los pobladores examinados en Huisa y Alto Huancané; ello implica un riesgo para la salud cuya magnitud debe ser determinada”.

En las conclusiones mencionadas, podemos observar que en más de la mitad de las muestras analizadas existe por lo menos un parámetro que no cumple los estándares. Asimismo, la presencia de metales pesados como el mercurio supera los límites máximos permisibles (LMP) en un número significativo de muestras de agua de consumo humano. También se encontró concentración de metales pesados en aguas cercanas a las actividades mineras de Xstrata; el mismo informe señala que en el MSAP se ha identificado situaciones de riesgo para la salud que deben ser atendidas por las autoridades.

Algunos resultados presentados por los organismos del gobierno central motivaron que el MPE realizara una serie de observaciones al informe del monitoreo con la finalidad de que fueran incluidas en el documento final que

debía ser aprobado y difundido entre la población¹⁹. Luego de que el GRC, la MPE, las municipalidades distritales, la sociedad civil y las instituciones del Poder Ejecutivo presentaron sus observaciones, estas fueron debatidas en la MDE para determinar su incorporación al *Informe Integrado del Monitoreo Sanitario Ambiental Participativo*.

No hubo consenso en los resultados y conclusiones del MSAP y el informe final de la MDE incluye, además, otros aportes y observaciones de los participantes. Finalmente, se emitió el informe final, y entre sus conclusiones, se pueden destacar los siguientes aspectos:

- De los 313 puntos de monitoreo en agua superficial, agua subterránea, agua de consumo humano, suelo, aire y sedimentos analizados, 165 de ellos (52,71%) mostraron al menos algún parámetro que no cumple con los estándares, por lo que se consideran puntos críticos.
- En aguas de consumo humano y aguas superficiales, los porcentajes de puntos que exceden los estándares ambientales son de 70,6% y 56,44% respectivamente.
- Según el ANA y el OEFA, el río Salado presenta 95,5% y 57,6% respectivamente, de puntos que superan los estándares ambientales. Vale precisar que en este río se ubican las operaciones de Tintaya y la relavera de Camacmayo.

19 Fueron varias las observaciones y solicitudes de incorporaciones presentadas por los técnicos del MPE. Algunas de ellas son las siguientes:

- El informe presenta incongruencias entre los reportes de laboratorio entregados como anexos físicos por el OEFA, la ANA, el Ingemmet y la Digesa, y las fichas de campo. Del mismo modo, se tienen puntos de muestreos coincidentes realizados por la ANA, el OEFA y el Ingemmet durante el monitoreo, en los que las concentraciones de metales reportadas por estas instancias varían considerablemente pese a tener resultados emitidos por el mismo laboratorio.
- El criterio de usar las determinaciones analíticas para calificar la situación ambiental de Espinar no sería científicamente correcto y, por lo tanto, carecería de validez. Por consiguiente, el porcentaje de contaminación del 2,2% no es válido. El informe solo debe reconocer y mencionar que el 52,7% de las fuentes está con niveles de metales pesados por encima de los estándares de calidad ambiental.
- La concentración de elementos como arsénico, boro, hierro, manganeso, molibdeno, sulfatos, etc., así como los valores de la conductividad eléctrica, son bajas en la parte alta de la cuenca y se incrementan ostensiblemente en la parte baja de la cuenca (zona norte y noreste), inmediatamente después de las instalaciones mineras, lo que establece una relación entre las operaciones de Xstrata y el incremento de metales que contaminan el medioambiente.
- El estudio del Censopas presentado a la MPE no ayuda a la comprensión de los resultados, puesto que no contiene un análisis organizado de la presencia de metales pesados en las 180 muestras de orina tomadas en las comunidades de Alto Huancané y Huisa.

- De los 165 puntos identificados como puntos críticos, el 38,78% presenta por lo menos un metal pesado (mercurio, arsénico, cadmio y plomo).
- Las aguas superficiales y subterráneas en lugares cercanos a Xstrata Tintaya muestran una concentración de metales y otros elementos fisicoquímicos superiores al ECA de categoría 3 (agua para riego vegetal y bebida animal).
- Los resultados del Censopas-INS indican exposición a metales pesados de los pobladores examinados en Huisa y Alto Huancané.
- El estudio del Senasa indica que los animales examinados no murieron por la concentración de metales pesados en su organismo. Sin embargo, el número de muestras analizadas no es representativo del ámbito de intervención.
- El estudio del Ingemmet señala que el contenido del agua superficial y subterránea se relaciona con la presencia natural de estos metales en los suelos.

b. Plan de Implementación de las Medidas de Corto, Mediano y Largo Plazo para la Provincia de Espinar

Como se mencionó anteriormente, en el marco de la MDE, también se constituyó una comisión para elaborar un Plan de Intervención Intergubernamental de Corto, Mediano y Largo Plazo. Este plan buscaba establecer acciones estratégicas para la recuperación de la calidad ambiental y sanitaria en la provincia de Espinar; fomentar la participación en gestión ambiental; establecer acciones de control, mitigación y minimización de residuos y substancias contaminantes que generen riesgo sanitario y ambiental; e implementar programas permanentes de educación y difusión de información relevante para mejorar las condiciones ambientales en la cuenca de los ríos Salado y Cañipía. También buscaba fortalecer las capacidades técnicas y logísticas de las instituciones para la implementación de las competencias ambientales asignadas en el marco del proceso de descentralización.

Las medidas a corto plazo debían ejecutarse en el 2013; las de mediano plazo, entre los años 2014 y 2016; y a largo plazo, a partir de 2017.

Los lineamientos aprobados fueron los siguientes:

- Institucionalización de la gestión ambiental
- Planificación del territorio
- Gestión integrada de recursos hídricos
- Gestión integrada de salud entre los niveles nacionales, regionales y locales, y gestión integrada de la sanidad animal
- Gestión integrada de saneamiento básico (abastecimiento de agua potable, residuos sólidos y aguas residuales)
- Educación ambiental y comunicación para la participación ciudadana
- Fortalecimiento de la participación ciudadana para la gestión ambiental
- Gestión de la información

c. Acciones de urgencia

- Abastecimiento de agua potable: se acordó la instalación progresiva y temporal de 400 a 450 tanques de 600 litros. El aprovisionamiento estuvo a cargo de la MPE mediante la distribución del agua potabilizada de la planta de tratamiento Virgen de Chapi. Se debe precisar que el Minsa y la empresa Xstrata Tintaya donaron en total 100 tanques (50 por institución).
- Elaboración de perfiles de proyectos de abastecimiento de agua potable para las diversas comunidades de Espinar: se elaboraron perfiles de proyecto para el abastecimiento definitivo de agua potable y alcantarillado a comunidades de las cuencas de Cañipía y Salado en la provincia de Espinar. Estos proyectos fueron entregados al MVCS.
- Acciones ejecutadas por el OEFA en torno a la unidad minera de Xstrata Tintaya S. A.: el OEFA supervisó el entorno de los depósitos de relaves de Ccamacmayo y Huinipampa con el fin de evidenciar posibles cambios ambientales y ecológicos que pudieran tener relación con la actividad minera. Se colectaron muestras de aguas superficiales de los ríos Salado y Cañipía y de aguas subterráneas de las presas de relaves, además de lo propio en las filtraciones y los sedimentos. En la visita de campo, se observó una tubería

que cruzaba el bofedal, cuyo punto de descarga se encontraba en la estación de bombeo de las filtraciones de la presa de relaves Ccamacmayo. Asimismo, filtraciones hacia el suelo natural se encontraron en dicha presa.

Cierre del Subgrupo de Trabajo de Medio Ambiente:

La labor en este subgrupo culminó con la aprobación del *Informe Final de la Mesa de Diálogo de Espinar* el 28 agosto de 2013 y con la firma del acta final de la secretaría técnica de la MDE. Para darle ejecución y seguimiento a todos estos compromisos, se acordó la creación de un comité de gestión y seguimiento del plan de acción ambiental.

(ii) Subgrupo de Trabajo de Desarrollo y Producción

La creación de este subgrupo fue acordada en la reunión de instalación de la MDE del 21 de junio de 2012 y formalizada mediante resolución ministerial, la cual le asignó el objetivo de “identificar, proponer e impulsar un conjunto de medidas para mejorar el desarrollo y las actividades productivas en la provincia de Espinar”.

En dicha resolución, la coordinación del subgrupo fue asignada al GRC, aunque en la práctica fue asumida por la Gerencia de Desarrollo Económico y por la Dirección de Promoción de la Competitividad de la Dirección General de Competitividad Agraria (DPC-DGCA) del Minagri. El Subgrupo de Trabajo de Desarrollo y Producción (SgDP) tuvo 13 reuniones entre julio de 2012 y febrero de 2013.

En la reunión inicial, al momento de la instalación de la MDE, se definieron las orientaciones de su plan de trabajo según el siguiente proceso: diagnóstico del desarrollo productivo en Espinar; elaboración de la visión de desarrollo, producción y resultados que se esperaba lograr; y desarrollo de los componentes y formulación de actividades.

El trabajo de la mesa durante el segundo semestre de 2012 y los primeros meses de 2013 se articuló en torno a la realización de acciones de urgencia frente a la situación de la actividad pecuaria en la provincia, en zonas supuestamente afectadas por la contaminación.

El trabajo del SgDP culminó en febrero de 2013 con una matriz de inversión y un informe remitido a la Secretaría Técnica de la MDE.

a. Las acciones de urgencia

Desde el inicio de sus sesiones, el SgDP identificó como prioridad la atención de la situación de emergencia que atravesaban los comuneros de las cuencas de los ríos Cañipía y Salado.

- Apoyo alimentario para el ganado²⁰
- Distribución de semillas para la siembra de forrajes²¹
- Disponibilidad de agua en las cuencas afectadas²²
- Atención en sanidad animal²³

b. Elaboración de una matriz de inversiones para el desarrollo de la provincia de Espinar

Más allá de la atención a la emergencia agropecuaria, el subgrupo planteó orientar su trabajo a mejorar el desarrollo y las actividades productivas en la provincia de

-
- 20 Se organizó la evaluación de la situación en ocho comunidades para caracterizar la situación de urgencia. El primer informe fue presentado el 2 de agosto; en él, se señalaba la urgencia de proveer apoyo alimentario de emergencia toda vez que el ganado esté en riesgo. Un segundo informe completó la evaluación y amplió la zona que se iba a atender. Se estableció finalmente un requerimiento total de 1.558.770 kilos de forraje para ser usado en 60 días. Según el informe final de la mesa, se distribuyeron 1.519.868 kilos a 188 familias. El Minagri, el GRC y Xstrata contribuyeron a la compra del forraje.
- 21 Con la misma modalidad que la distribución de alimentos para ganado, el subgrupo dedicó varias sesiones a la necesidad de contar y distribuir semillas para la siembra de pastos. El informe final de la MDE señala que el GRC entregó 2,5 toneladas de semilla de alfalfa; la MPE, 165 toneladas de avena forrajera; y el Minagri, 12 toneladas de semilla de avena. Este ministerio, además, entregó 25 toneladas de guano de las islas.
- 22 Ante la demanda, el subgrupo solicitó la distribución de agua en la zona afectada, tarea que fue asumida por el Subgrupo de Trabajo de Medio Ambiente. Sin embargo, la sociedad espinarense enfatizó la necesidad de una solución integral a corto, mediano y largo plazo para las dos cuencas, Salado y Cañipía, que atendiera la demanda existente de agua para el consumo humano y la producción agropecuaria. En esta línea, el subgrupo realizó el seguimiento a dos proyectos existentes: el de reposición de agua en la cuenca del Cañipía, a cargo de la empresa Xstrata; y el de la Irrigación Quetara, a cargo del Programa Subsectorial de Riego (PSI). Sobre el primer proyecto, se conformó una comisión para revisar y mejorar el expediente; sin embargo, no existe mención alguna en el informe final de la MDE. Sobre el segundo proyecto, a inicios de 2013, se registraba un avance del 50% de la ejecución de la obra.
- 23 En reunión del subgrupo, en agosto de 2012, se solicitó al Senasa realizar un diagnóstico sobre la mortandad de animales; al mes siguiente, el Senasa presentó un plan de trabajo de cuatro meses para efectuar los análisis correspondientes. Los resultados fueron presentados el 8 de noviembre de 2012. Simultáneamente, el Senasa implementó acciones con el fin de mejorar la salud del ganado. Este organismo amplió el equipo de profesionales y técnicos encargados de esta labor, estableció actividades de vigilancia sanitaria e implementó un laboratorio de parasitología veterinaria, inmunizaciones de vacunos y otros.

Espinar. Para tales fines, se decidió crear cinco comisiones con la finalidad de abordar los principales ejes de desarrollo de la provincia de Espinar: agropecuario; turístico; minero energético; de valor agregado, comercialización y servicios; y de condiciones básicas para el desarrollo (salud, educación y otros). Estas comisiones, integradas también por actores de la sociedad civil, plantearon realizar diagnósticos y análisis, definir objetivos, priorizar proyectos e incluso fichas de proyectos en el marco del plan de desarrollo concertado de Espinar.

Es necesario indicar que en las primeras reuniones se acordó efectuar estudios socioeconómicos, así como iniciar un proceso de ordenamiento territorial y de zonificación ecológica económica (ZEE). Estos puntos no se volvieron a tratar en sesiones posteriores.

Se plantearon las siguientes propuestas de proyectos: construcción de reservorios de cosecha de agua, piscigranjas en los ríos Salado y Cañipía²⁴, proyectos de saneamiento básico en las comunidades de las dos cuencas, estudio socioeconómico en las dos cuencas, represa para las operaciones mineras y norma legal para considerar los tres cañones existentes en la zona como maravilla del Cusco.

En la sesión del 8 de noviembre, se acordó finalmente encargar a la Mesa de Desarrollo Agropecuario de Espinar (Medape) la formulación de un plan a corto, mediano y largo plazo para lograr el desarrollo sostenible de la provincia sobre la base de los avances de la comisión agropecuaria.

El trabajo de las comisiones no fue constante y varias de sus sesiones fueron canceladas por falta de *quorum*.

Cierre del Subgrupo de Trabajo de Desarrollo y Producción:

En la sesión del 16 de enero de 2013, se aprobó de manera definitiva la matriz de proyectos. En el acta de la reunión del 14 de febrero, se incluyó la lista de los 18 proyectos estratégicos y el cuadro de prioridades a corto (2013), mediano (2016) y largo plazo (2021).

24 Xstrata no estuvo de acuerdo con esta propuesta.



El subgrupo elaboró un informe final de cuatro páginas que resumía el trabajo realizado según el esquema aprobado por la Presidencia Colegiada en setiembre de 2012. En el informe, se señalan resultados, logros y puntos pendientes. La información de las acciones de emergencia y la matriz de proyectos fueron incorporadas en el informe final de la MDE.

(iii) Subgrupo de Trabajo de Responsabilidad Social

El Subgrupo de Trabajo de Responsabilidad Social (SgRS) fue creado por resolución ministerial de julio de 2012, con el objetivo de “identificar, proponer e impulsar un conjunto de medidas que propicie la mejora de la calidad de vida de la población de la provincia de Espinar”, en especial de las poblaciones que se ubican en los ámbitos de influencia de los proyectos mineros. La coordinación recayó en el Minem.

El subgrupo se organizó en comisiones de trabajo y estuvo integrado por representantes de diez comunidades campesinas y de tres centros poblados, así como de la Fucae (que los agrupa a nivel provincial), de las organizaciones de las cuencas de los ríos Salado y Tintaya; por los regantes de Choquepitto, Cañipía y Quetara; por nueve organizaciones sociales urbanas; por representantes de la MPE y de seis municipalidades distritales; por el GRC, la PCM, el Minem, el Minam; y por representantes de la empresa Xstrata Tintaya.

Los temas abordados por este subgrupo estuvieron relacionados con indemnizaciones, funcionamiento democrático y autonomía de las

organizaciones y de las comunidades, gestión del convenio marco, responsabilidad social y relaciones comunitarias de la empresa²⁵.

Los dos primeros puntos (indemnizaciones y respeto al funcionamiento democrático y la autonomía de las organizaciones y las comunidades) fueron considerados como temas “de emergencia”.

a. Las indemnizaciones

La empresa creó un fondo de S/. 500.000 para el pago de indemnizaciones a los familiares de las cuatro personas fallecidas durante los acontecimientos de mayo; el dinero fue confiado a la Agencia Adventista para el Desarrollo y Recursos Asistenciales (ADRA), la cual debía coordinar con los deudos su uso y distribución. Asimismo, se acordó un fondo de S/. 300.000 para la atención de los seis heridos. Posteriormente, se presentaron 16 casos adicionales de comunidades o grupos afectados por las actividades mineras y se creó una subcomisión para evaluar los casos pendientes de solución. Estos casos involucran a cinco comunidades de la cuenca del río Salado (Tintaya Marquiri, Bajo Huancané, Alto Huancané, Paccopata, Huini Coroccohuaycco) y tres de la cuenca del río Cañipía (Huisa, Huisa Ccollana y la Asociación de No Beneficiarios de la Comunidad de Alto Huarca). Se consideró también a sectores del área de influencia indirecta (Asociación de Defensores de la Cuenca del Río Salado y comunidad de Hatun Ayraccollana, sector Chacco).

El seguimiento del cumplimiento de los compromisos tenía que estar a cargo de un comité de seguimiento en el que debían participar los representantes del Minem y del Minam.

b. Funcionamiento democrático y autonomía de las organizaciones sociales y de las comunidades en la zona

Un conjunto de reclamos de la sociedad civil tenía que ver con las relaciones comunitarias desarrolladas por la empresa y, en particular, con el actuar de la Fundación Tintaya. La empresa Xstrata informó que la Fundación Tintaya

25 También se planteó el tema de los derechos laborales de los extrabajadores de la mina Atalaya. Sin embargo, esto no fue abordado en las sesiones realizadas en el segundo semestre de 2012 debido a que la empresa Xstrata habría informado que Tintaya no compró la mina Atalaya y que, por lo tanto, no le correspondía atender los derechos de sus extrabajadores.

se abstendría de realizar actividades con recursos del convenio marco y que cambiaría su equipo de interlocutores comunitarios. Además, se paralizó la ejecución del octavo aporte mientras duró la MDE.

Sobre la situación de los proyectos de la Fundación Tintaya, financiados con los siete aportes del convenio marco, se logró formar una subcomisión que se encargaría de evaluar el trabajo realizado. El tema fue declarado agotado por la negociación del nuevo convenio marco.

Para mejorar las relaciones comunitarias, la sociedad civil presentó la propuesta de instalar una Oficina de Asistencia y Soporte Comunitario en la ciudad de Yauri, la cual se encargaría de la recepción, el registro y la atención a los reclamos, y de agilizar los procedimientos para la atención de los mismos. Este proceso no se habría concretado.

c. Gestión del convenio marco

La renegociación del convenio marco fue, junto con la situación ambiental, uno de los reclamos principales en el paro de mayo; con ese fin, se creó una subcomisión encargada de abordar el tema.

En noviembre, la sociedad civil y la MPE presentaron una propuesta de un nuevo convenio. Xstrata presentó posteriormente una contrapropuesta.

La negociación del nuevo convenio marco se realizó en cuatro reuniones, entre diciembre de 2012 y febrero de 2013, y se lograron los siguientes avances:

- Creación de dos fideicomisos: uno con el 40% de los aportes acordados para financiar las diferentes actividades y proyectos en el ámbito de la provincia de Espinar y otro con el 60% en el Área de Gestión Priorizada (AGP), constituida por 12 comunidades de la cuenca del Salado, cinco de la cuenca del Cañipía y comunidades, centros poblados y cuencas de la zona urbana de Yauri.
- Creación de un comité de administración del convenio marco conformado por técnicos y profesionales especializados en las áreas temáticas que el acuerdo aborda. La selección de los integrantes de dicho comité estaría a cargo del Comité Permanente de Seguimiento. En esta misma reunión, se llegó a acreditar a los representantes de las partes en el Comité Permanente de Seguimiento.

- Acuerdo de que habría entidades ejecutoras que estarían a cargo de implementar los proyectos.
- Redefinición de varios artículos del convenio marco.
- Presentación de la propuesta económica de la sociedad espinarenses, a la cual, Xstrata acordó responder en la siguiente reunión.

La última acta disponible del grupo de trabajo data de abril de 2013. A esta sesión, fue invitado el gerente general de Xstrata Tintaya, pero la instancia fue suspendida por la ausencia de la delegación de Espinar. La comisión de trabajo no logró que se firmara un nuevo convenio marco.

Cierre del Subgrupo de Trabajo de Responsabilidad Social:

En diciembre de 2012, se realizó la última reunión del subgrupo y se dio por culminada su labor. En esta sesión, se tomaron acuerdos y se formularon propuestas para garantizar el seguimiento y la sostenibilidad de los resultados logrados, los cuales se mencionan a continuación:

- En cuanto a los casos de personas o grupos afectados, según lo señalado, se determinó que los acuerdos entre partes se integrarían al informe final de la MDE, como parte del plan a corto y mediano plazo.
- Se estableció un comité de seguimiento a los acuerdos del SgRS, conformado por un representante de Xstrata, uno de la MPE, uno de la sociedad civil y uno del gobierno nacional, que cumpliría el rol de veedor.
- Se sugirió a la secretaría técnica y a la presidencia colegiada la conformación de un grupo de seguimiento de todos los acuerdos de la MDE.
- Se solicitó la constitución de la Mesa de Desarrollo de Espinar con la participación de los gobiernos locales de la provincia, el gobierno regional, los ministerios que contaban con programas y proyectos en ámbito rural, y las empresas mineras que operaban en la provincia, así como con la participación de representantes de la sociedad civil.

Como se ha podido apreciar, cada subgrupo tuvo su ritmo propio y culminó su labor en condiciones y momentos diferentes.

Culminación del trabajo de la MDE y el seguimiento a los acuerdos adoptados

La finalización del trabajo realizado en el proceso de diálogo tuvo fundamentalmente tres etapas: cierre del trabajo de los subgrupos, aprobación del informe final y cierre de la MDE. El plazo formal de vigencia del espacio de diálogo, cuya fecha límite era el 21 de febrero de 2013, orientó el ritmo de las actividades.

A continuación, se crearon dos comités de gestión y seguimiento: el Comité de Gestión y Seguimiento del Plan Ambiental y Sanitario de la Provincia de Espinar (CGSAS) y el Comité de Gestión y Seguimiento del Plan de Inversiones de la Provincia de Espinar (CGSPI), cuyo mandato y conformación se presentan en el siguiente cuadro.

Cuadro 2.1: Comités de Gestión y Seguimiento - Mandato y Conformación

Comité de Gestión y Seguimiento del Plan Ambiental y Sanitario de la Provincia de Espinar (CGSAS)	Comité de Gestión y Seguimiento del Plan de Inversiones de la Provincia de Espinar (CGSPI)
<p><i>Principal mandato:</i> Asegurar el cumplimiento de los compromisos asumidos en el Plan de Acción Ambiental.</p>	<p><i>Principal mandato:</i> Coordinar con cada una de las instituciones y entidades de cada nivel de gobierno para asegurar el cumplimiento oportuno de los compromisos. Impulsar las estrategias de financiamiento de los proyectos que forman parte del plan de acción.</p>
<p><i>Conformación:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ministerio del Ambiente (Minem), a través de un representante del Viceministerio de Gestión Ambiental - DGCA • Municipalidad Provincial de Espinar (MPE) • Gobierno Regional del Cusco (GRC), a través de un representante de la Gerencia de Recursos Naturales y Medio Ambiente • Autoridad Nacional del Agua (ANA) • Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) • Dirección General de Salud Ambiental (Digesa) • Compañía minera Antapaccay S. A. • Representante de la sociedad civil 	<p><i>Conformación*:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Un representante del gobierno nacional (Presidencia del Consejo de Ministros - PCM) • Un representante de la Municipalidad Provincial de Espinar (MPE) • Un representante de las municipalidades distritales • Un representante del Gobierno Regional del Cusco (GRC): Gerencia de Desarrollo Económico • Un representante de la Compañía Minera Antapaccay S. A. • Un representante de la sociedad civil

Fuente: informe final de la MDE, agosto de 2013.

* P. 40 del informe final: se debe mencionar que el punto décimo del acta final de la Secretaría Técnica indica otros integrantes.

En cuanto a estos dos comités de gestión y seguimiento, se pudo constatar que son instancias funcionales a los planes de acción y que no están acopladas a instancias o espacios existentes en la provincia de Espinar. Una alternativa hubiese sido apoyarse en la institucionalidad local existente; por ejemplo, el seguimiento al plan de acción ambiental hubiese podido ser asumido por la Comisión Ambiental Municipal (CAM) y el plan de inversión, por la Mesa de Desarrollo Agropecuario de Espinar (Medape). Obviamente, una instancia como el Comité de Coordinación Local Provincial es también un espacio formal/legal que se presta para asumir el seguimiento y la gestión de los contenidos del informe final.

La alternativa de articular el trabajo y todo el esfuerzo desplegado por la MDE en los diferentes espacios locales de concertación y coordinación no solo habría reforzado la institucionalidad existente en la provincia, sino que le hubiese dado una mayor continuidad, gestión y seguimiento a los acuerdos.

La Mesa de Diálogo en Espinar tuvo una vigencia legal de ocho meses según las resoluciones ministeriales; sin embargo, el proceso duró en total unos 16 meses si se toma como referencia la instauración formal del diálogo en junio de 2012.

El acta final de la presidencia colegiada de diciembre de 2013 abre la etapa de implementación y seguimiento de los acuerdos a cargo de comités ad hoc. El informe final, de 257 páginas, aclara y caracteriza los acuerdos y las acciones desarrolladas esencialmente por los subgrupos de trabajo y es la referencia para la gestión y el seguimiento de los mismos.

SEGUIMIENTO A LOS ACUERDOS Y CONTEXTO POSTERIOR

Acciones de urgencia y ejecución de planes durante el primer año

Para evaluar el proceso de la MDE y sus resultados, se considerarán dos tipos de acciones desarrolladas:

- Acciones ejecutadas durante la vigencia del proceso con el fin de resolver situaciones de urgencia derivadas de la contaminación ambiental y la propia situación provocada por el paro de mayo de 2012.
- Elaboración de propuestas en una perspectiva a mediano y largo plazo, que se debían implementar una vez culminada la labor de la MDE, es decir, los planes elaborados por cada subgrupo y los mecanismos de gestión y seguimiento.

(i) Eficacia de las acciones realizadas para responder a temas de emergencia

a. Capacidad de respuesta frente a la emergencia

Los tres subgrupos de trabajo tuvieron que responder a situaciones de urgencia en la provincia luego del estallido social. Las entidades del Estado, en sus tres niveles de gobierno —local, regional y nacional—, se movilizaron para atender los reclamos de la población: los temas más urgentes fueron acceso a agua para consumo humano y animal, temas de sanidad animal y pedidos de indemnizaciones.

Las acciones de urgencia demandaron mucha dedicación de una parte de los integrantes de los subgrupos; es probable que ello haya ido en desmedro de la elaboración de propuestas más integrales y a largo plazo.

b. Monitoreo sanitario y ambiental participativo (MSAP)

Este monitoreo es otra acción que se llevó a cabo durante la vigencia de la MDE y requirió la dedicación permanente del Subgrupo de Trabajo de Medio Ambiente. Con el MSAP, también se trataba de responder a una situación de urgencia: la contaminación ambiental, una de las principales causas del paro de mayo de 2012.

Las acciones de urgencia han requerido mucha dedicación y esfuerzo de una parte de los miembros de los Subgrupos de Trabajo de Desarrollo y Producción y de Medio Ambiente. En el de Responsabilidad Social, las acciones urgentes pasaron rápidamente al trato directo entre los afectados y la empresa Xstrata Tintaya S. A.

Las metas trazadas para cada una de las acciones de urgencia fueron alcanzadas. Las entidades de los tres niveles de gobierno se involucraron bastante, con personal y recursos, en el cumplimiento de las acciones. Es importante resaltar el esfuerzo de articulación entre niveles de gobierno inter e intrasectoriales.

Las organizaciones sociales, principalmente campesinas, se han movilizadas para posibilitar y facilitar las acciones de urgencia, y la empresa minera ha participado y financiado acciones de urgencia frente a la problemática pecuaria y del agua, y ha asumido las indemnizaciones.



UNIDAD ANTAPACAY - GLENORE XSTRATA / FOTO: COOPERACION

(ii) Elaboración y avances en la ejecución del plan de acción

El objetivo que se trazó la MDE era solucionar la problemática socioambiental existente en la provincia de Espinar, lo que suponía responder a situaciones concretas e inmediatas. Adicionalmente, la mesa buscaba lograr un proyecto de plan de acciones a mediano y largo plazo, que incluyera un plan de intervención sanitaria y ambiental y medidas para mejorar la calidad de vida de la población y las actividades productivas en la provincia.

El plan de acción tiene cinco líneas de acción: (1) atención y respuesta a las preocupaciones y problemática ambiental, (2) acciones de urgencia, (3) contribuciones al desarrollo sostenible, (4) nuevo modelo para las relaciones entre la empresa y la población y para el desarrollo minero en Espinar, y (5) un convenio marco entre Xstrata Tintaya y la provincia de Espinar.

Si bien la existencia del plan constituye en sí mismo un logro, es necesario evaluar sus principales componentes:

- El Plan Sanitario y Ambiental, que estuvo cargo del subgrupo de Medio Ambiente.
- La reformulación del nuevo convenio marco, a cargo del subgrupo de Responsabilidad Social.
- El Plan de Acción e Inversiones, a cargo del subgrupo de Desarrollo y Producción.

a. Plan Sanitario Ambiental

Muchas de las acciones planificadas correspondían a actividades propias de las instituciones involucradas, por lo que se consideró que los costos debían ser cubiertos con recursos ordinarios.

Sin embargo, la secretaría técnica elaboró un presupuesto estimado que incluye inversiones que van más allá de los recursos ordinarios. En total, el Plan de Acción Sanitario y Ambiental estimó S/. 4.158.000 a corto plazo y S/. 23.185.000 a mediano plazo. La tarea de obtener el financiamiento fue encomendada al Comité de Gestión y Seguimiento del Plan de Acción.

En resumen, en cuanto al Plan Sanitario Ambiental, se puede constatar que se trata de un plan muy detallado (define acciones, indicadores, responsabilidades y calendario) y ambicioso (prevé un importante esfuerzo de fortalecimiento y articulación institucional).

b. El nuevo convenio marco

El informe final de la MDE señala como tareas la culminación de las negociaciones y la suscripción del convenio marco, y propone para su ejecución la constitución de un comité temporal de implementación, el diseño de la reglamentación y procedimientos, y otras instancias administrativas.

Sin embargo, a la fecha de cierre de este informe, no se había firmado el nuevo convenio marco y no había información disponible de cuándo se haría. Lo que sí ha ocurrido es el reinicio de las transferencias y la ejecución de los aportes octavo y noveno del convenio marco vigente. Como se recuerda, los aportes se suspendieron en el periodo de negociación de la MDE. También se cuenta con un comité de gestión renovado.

c. El plan de inversiones

El trabajo del Subgrupo de Trabajo de Desarrollo y Producción no siguió el esquema inicialmente trazado para elaborar el plan de inversiones; las subcomisiones pasaron de discutir las causas de los problemas a, directamente, exigir compensaciones y obras. La participación activa de las organizaciones de la sociedad civil y de la MPE, reclamando principalmente la atención específica de la emergencia, reforzó esta actitud.

De hecho, solo logró operar la comisión agropecuaria que se apoyó en el trabajo previo de un espacio ya existente en la provincia: la Mesa de Desarrollo Agropecuario de Espinar (Medape). El subgrupo logró aprobar una matriz de proyectos en febrero de 2013.

En el informe final de la MDE referido a “Proyectos de inversión”, estos se agrupan en lo siguiente: (a) los proyectos priorizados por la MDE, (b) el paquete de proyectos impulsados por el gobierno nacional y la MPE, y (c) un listado de proyectos presentado por la MPE en agosto de 2013.

Las iniciativas impulsadas por la MDE son básicamente 19 proyectos con un presupuesto total de S/. 740 millones. Aquellos correspondientes a las contribuciones al desarrollo sostenible son 15 proyectos o acciones, sin presupuestos de referencia, con énfasis en la actividad pecuaria y el mejoramiento del abastecimiento de agua. Incluyen un programa de vivienda saludable y la creación de unidades operativas en salud y educación. De los 19 proyectos de la matriz aprobada en febrero, 12 fueron las prioridades elegidas con un presupuesto estimado en S/. 685 millones. Los proyectos impulsados por el gobierno nacional y la MPE son 24, y el 85% de ellos corresponde a tres proyectos viales; se encuentran en diferentes etapas, algunos en ejecución y otros listos para la licitación. Las iniciativas propuestas por la MPE son 47 y 16 corresponden a educación, 16, a pistas; y veredas; 12, a saneamiento; y 3, a riego.

Los proyectos impulsados por el gobierno nacional y la MPE suman en total el 38% del monto presupuestado y son los que tienen más posibilidades de ser ejecutados, pues la mayoría cuenta con perfil, expediente y código SNIP (Sistema Nacional de Inversión Pública). Algunos ya se encuentran en ejecución desde el año 2013.

Los proyectos propuestos por la MPE en agosto de 2013 representan el 38% del total y constituyen fundamentalmente ideas o perfiles de proyectos. Finalmente, las 12 prioridades de la MDE representan el 24% del total presupuestado.

Cuadro 1.1: Oficinas – áreas de gestión social de conflictos del gobierno central

Análisis de proyectos de inversión por sectores

El mayor presupuesto corresponde a carreteras: S/. 1364 millones (48%). Tres de los proyectos son impulsados por el gobierno nacional, y la ejecución estaba prevista para el periodo 2013-2014. La MPE planteó la construcción de otras tres carreteras con la finalidad de conectar los distritos (PIE - TABLA).

Los proyectos orientados al desarrollo agropecuario representan un tercio del monto total presupuestado, es decir, S/. 932 millones. El mayor porcentaje está dedicado a los 22 proyectos de riego, que representan el 88% del monto señalado (PIE - TABLA)²⁶.

El sector vivienda y saneamiento representa el 8% del presupuesto global, es decir, S/. 217 millones. Las dos terceras partes están destinadas al saneamiento básico rural y urbano (ciudad de Yauri); también, se incluyen pistas y veredas, así como la implementación de tambos (PIE - TABLA).

Los proyectos en salud representan el 6% del total, es decir, S/. 160 millones. Estos fondos están destinados fundamentalmente a la construcción de un hospital (PIE - TABLA).

Los proyectos en el sector educación representan el 3% del total y están orientados al mejoramiento de los servicios educativos por parte de la municipalidad provincial. Tanto el Subgrupo de Trabajo de Desarrollo y Producción como la MPE han considerado la creación de una unidad operativa de educación, la misma que no ha sido presupuestada (PIE - TABLA).

En energía y minas, se propusieron proyectos de electrificación por un total de S/. 76 millones (3%). En ellos, el gobierno nacional asume el 85% del presupuesto (PIE - TABLA).

26 Una situación de conflicto adicional a la de mayo de 2012 fue la que se produjo en torno al proyecto de irrigación Majes-Siguas II. El 3 de diciembre de 2013, un día después de la firma del acta final de la MDE, se realizó en Lima una reunión solemne con el presidente del Consejo de Ministros para la entrega *del Estudio de Balance Hídrico Integral de la Cuenca Alta del río Apurímac*. El acuerdo firmado en esa oportunidad considera "gestionar la emisión de un Decreto Supremo para garantizar la ejecución y el financiamiento de los proyectos de afianzamiento hídrico en ocho distritos de la provincia de Espinar". Se prevé un monto de hasta S/. 354 millones y se listan 23 proyectos de riego; un tercio de estos (8) ya estaba incluido en el cuadro de proyectos de inversión del informe final de la MDE.

Finalmente, se debe mencionar que el Subgrupo de Trabajo de Desarrollo y Producción planteó una propuesta de actualización del Plan de Desarrollo Concertado de la provincia. No se ha precisado el presupuesto.

Los proyectos financiados por la empresa minera:

Las reivindicaciones y demandas de las organizaciones que constituyeron la base del paro tenían como principal destinatario a la empresa minera. Se debe mencionar que las matrices del plan de acción (ambiental y de inversión) consideran escasos aportes y compromisos de financiamiento de parte de Xstrata. Los compromisos de dicha empresa en el informe final de la MDE corresponden en su mayoría al plan de acción ambiental, con una inversión de S/. 5.150.000, lo que representa el 19% del costo total del plan sanitario ambiental.

Los compromisos de Xstrata en relación con el monto total de las medidas y proyectos presupuestados en el informe final de la MDE (plan sanitario ambiental y plan de inversiones) representan el 0,2%. Ese monto, además, constituye el 0,12% de la inversión prevista por la empresa en la zona, la cual asciende a US\$ 1473 millones.

Esta situación se puede explicar por el hecho de que los aportes de la empresa minera se canalizarían mediante el convenio marco²⁷; estos porcentajes ilustran también el desplazamiento del reclamo de la población y de la empresa al gobierno nacional y, en menor medida, al regional.

Conclusiones sobre los proyectos de inversión del plan de acción:

Resulta difícil encontrar el hilo conductor entre el trabajo desarrollado durante el periodo de la MDE y el cuadro final de proyectos de inversión. A diferencia del plan de acción sanitario ambiental, que guarda la misma estructura desde el momento de su aprobación, se tienen varias nomenclaturas en este punto, las cuales, sin contradecirse necesariamente, no ayudan a visualizar lo que se quiere hacer para lograr metas de desarrollo y mejorar las actividades productivas de la provincia de Espinar.

27 En este caso, existe la probabilidad de que se cuente con otra "ventanilla" para definir o privilegiar acciones y proyectos que no necesariamente se complementan con las acciones consensuadas en la MDE.



ESPINAR / FOTO: COOPERACION

Las dificultades del Subgrupo de Trabajo de Desarrollo y Producción para movilizar las energías y organizar las comisiones por ejes desembocaron en una sumatoria de proyectos, los cuales, aunque agrupados por sector, no muestran la confluencia requerida para orientarlos hacia una visión clara de desarrollo ni posibilitan al poblador espinareño identificar las prioridades que resultan del proceso de diálogo.

Contexto en 2015

El 3 de marzo de 2015, durante el foro Balance de la experiencia de la mesa de diálogo en Espinar, a un año de la firma del acto final de la mesa, realizado en Yauri, el nuevo alcalde provincial de Espinar señaló enérgicamente que “una mesa sin presupuesto no es mesa”.

Pocos días después, el 10 de marzo, el Poder Ejecutivo emitió el D. S. 003-2015-MINAGRI, el cual priorizaba la ejecución de proyectos públicos en infraestructura hidráulica en Espinar durante los próximos dos años (2015 - 2016). El Minagri sería el encargado de promover estas inversiones a través de su programa Mi Riego, hasta por un monto de S/. 354 millones. Si bien esta noticia resultaba inicialmente auspiciosa para la provincia de Espinar, lo cierto es que los expedientes técnicos para ejecutar esta importante inversión aún no estarían listos.

Por su parte, el 30 de marzo, se produjo en el auditorio de la MPE una sesión extraordinaria de los Comités de Gestión y Seguimiento Ambiental Sanitario y de Proyectos de Inversión, que nacieron a raíz de la MDE. En ella, se aprobó el plan operativo de estos comités para el año 2015.

Cuadro 2.2: Plan de Inversiones de la Mesa de Diálogo de Espinar

Grupo de proyectos	Sectores	Cantidad	Monto estimado (S/.)
a) Proyectos comprometidos por el gobierno nacional	Agricultura	5	
	Energía y Minas	11	
	Transportes y Comunicaciones	3	
	Vivienda Construcción y Saneamiento	5	
	Subtotal	24	902.854.854 A ejecutar el 2015: 190.145.349
b) Proyectos identificados como prioritarios por la MDE (Subgrupo de Trabajo de Desarrollo y Producción)	Proyectos sobre agricultura y riego	11	
	Salud (hospital)	1	
	Subtotal	12	534.639.152 A ejecutar el 2015: 460.558
c) Proyectos de la MPE	Saneamiento	12	
	Pistas y veredas	16	
	Riego	3	
	Educación	16	
	Subtotal	47	158.010.478
d) Ideas de proyectos propuestos por la MPE	Agricultura	12	
	Salud	4	
	Transportes y Comunicaciones	4	
	Energía y Minas	3	
	Vivienda Construcción y Saneamiento	2	
	Subtotal	25	

Fuente: *Plan de trabajo del comité de seguimiento de las inversiones de la Mesa de Diálogo de Espinar 2015* (documento de trabajo).

Según el plan operativo del Comité de Inversiones para el año 2015 (ver cuadro 2.2), el gobierno central tiene previsto ejecutar obras por S/. 190,14 millones de un total de S/. 902,85 millones comprometidos en la MDE (ver cuadro 2.2). Por su parte, de aquellos proyectos identificados y priorizados por la MDE, solo se ejecutarían, en 2015, S/. 460.000 de S/. 534,63 millones comprometidos. En el plan de trabajo se señala, al respecto, que este último componente durante 2015 podría incrementarse de confirmarse la inclusión de algunas obras de riego a partir del D. S. 003-2015-MINAGRI. Adicionalmente, de los proyectos de la MPE en el marco de la MDE, si bien no aparece un monto comprometido para 2015, en el plan operativo, se señala que once (11) perfiles y nueve (9) expedientes de proyectos han sido remitidos al MVCS y estarían en proceso de levantamiento de observaciones; el grupo de “ideas de proyectos” propuestos por el municipio, en tanto, aún no cuentan con presupuesto.

Estos avances, proporcionalmente hablando, no son cuantiosos considerando que hasta marzo de 2015 hacía algo más de año y medio que la MDE había concluido. Esta demora, en parte, habría correspondido a la propia estructura del aparato estatal, específicamente a los procedimientos para la elaboración de perfiles y expedientes técnicos de proyectos, los plazos para la planificación presupuestal en el sector público, la falta de capacidades de funcionarios públicos para llevar a cabo estos procesos y, por último, también el retraso o la falta de interés de algunos sectores para incluir rápidamente estos compromisos en sus presupuestos institucionales.

Estos aspectos, de hecho, se observan en el cuadro siguiente, que describe el programa general de inversiones para 2015. En diversos casos, se observa que los proyectos se encuentran en estado de aprobación del estudio, reformulación o elaboración del expediente técnico, levantamiento de observaciones a perfiles y expedientes, evaluación preliminar de tipo de proyectos y su pertinencia, entre otros. Son pocos los proyectos iniciados, en avance o en ejecución de obras.

Cuadro 2.3: Programa general de inversiones 2015

Tipo de proyecto	Detalle de proyecto	Responsable	Acción	2015 (trimestres)				Comentario
				1°	2°	3°	4°	
Transportes	(1)	MTC	Avance de obras	x	x	x	x	
	(2)	MTC	Aprobación de estudio	x	x			
	(3)	MTC	Otorgamiento de buena pro		x			
Electrificación rural	(5, 6)	Minem Minem Minem	Reformulación de expediente técnico	x	x			
	(7, 14)		Ejecución de obras		x	x	x	
	(8)		Elaboración de expediente técnico			x	x	
	(10, 11,12)		Por definir cronograma					
Saneamiento	(15)	MVCS/MPE	Levantamiento de observaciones a los perfiles	x				11 perfiles presentados a MVCS. Se debe conformar equipo técnico MVCS/MPE.
			Culminación de expedientes		x	x	x	
	(16)	MVCS/MPE	Levantamiento de observaciones de expedientes	x	x			9 expedientes presentados a MVCS. Se debe conformar equipo técnico MVCS/MPE.
			Inicio de obras			x	x	
	(17)	MVCS/Municipalidades distritales	Levantamiento de observaciones de expedientes	x	x	x		16 expedientes presentados para financiamiento con Fonie ²⁸ . Se debe conformar equipo técnico MVCS/MPE.
			Inicio de obras			x	x	

Tipo de proyecto	Detalle de proyecto	Responsable	Acción	2015 (trimestres)				Comentario
				1°	2°	3°	4°	
	(18)	MVCS/MPE	Recopilación de información de sectores de comunidades que requieren proyectos	x	x			Al menos 25 sectores de comunidades del entorno de Antapaccay. Se debe conformar equipo técnico MVCS/MPE/Diresa/ANA.
			Evaluación preliminar y definición de tipos de proyectos que se ejecutarán		x	x		
			Formulación de perfiles			x	x	
	(19, 29)	MVCS/MPE	Por definir cronograma					
Agricultura y riego	(21, 23, 24 y 25)	Minagri	Verificación de la información de los PIP	x	x			En función de esta evaluación, se determinará la ruta o descarte del proyecto. Se debe conformar equipo técnico de Minagri/MPE/Municipalidades distritales.
			Determinación de la viabilidad, vigencia o pertinencia del proyecto	x	x			
	(26,28,31, 34)	Minagri/GRC	Confirmación y definir ruta de aplicación del D. S. 003-2015-MINAGRI	x	x			Se deben establecer los arreglos entre Minagri y GRC para aplicación del D. S. 003-2015-MINAGRI.
			Definir cronograma específico de cada proyecto		x			En función de la modalidad de ejecución definida se deberá presentar el cronograma general de cada proyecto.

Tipo de proyecto	Detalle de proyecto	Responsable	Acción	2015 (trimestres)				Comentario
				1°	2°	3°	4°	
	27,29,30,33,35,36	Minagri/GRCMPE	Evaluación de la pertinencia de los proyectos en función de otras alternativas	x	x	X		Se debe conformar equipo técnico Minagri/GRC y MPE.
Salud	37	Minsa/GRC	Firma de convenio Minsa/GORE	x				Proyecto del hospital.
			Formulación del perfil		x	x		
			Convocatoria para expediente técnico				x	

En el aspecto ambiental, el Comité de Gestión y Seguimiento Ambiental Sanitario señala en su plan operativo una inversión de S/. 3,53 millones para el año 2015. Este presupuesto formaría parte del Plan Operativo de Medidas Ambientales Sanitarias de Corto, Mediano y Largo Plazo para la Provincia de Espinar.

Según el plan operativo, este dinero se invertiría en acciones tales como:

- Facilitar imágenes de satélite RapidEye a la MPE (componente de ordenamiento territorial): S/. 283.000.
- Asistencia técnica y participación en los Comités de Gestión y Seguimiento Ambiental Sanitario y de Proyectos de Inversión para la Provincia de Espinar: S/. 174.000.
- Fortalecimiento de las intervenciones del OEFA a través de su oficina de enlace: S/. 301.000.
- Institucionalización de un sistema de vigilancia y monitoreo ambiental participativo: S/. 353.000.

- Ejecución del cuarto y quinto monitoreo del agua de la ANA: S/. 210.000.
- Diagnóstico de la situación actual de las condiciones de sanidad animal, niveles nutricionales del ganado y estrategia de atención a cargo del Senasa: S/. 730.000.
- Inspección de sistemas de abastecimiento de agua y toma de muestras de agua en los distritos de la provincia de Espinar a cargo de la Digesa: S/. 582.000.
- Realización de un estudio de exposición a metales pesados en la provincia de Espinar a cargo de la Diresa Cusco/ENSMP/Censopas: S/. 360.000.
- Labores de saneamiento básico de abastecimiento de agua temporal a las comunidades del entorno de las operaciones mineras, a cargo de la MPE: S/. 192.000.

Cuadro 2.4: Presupuesto 2015 del Plan Operativo de Medidas Ambientales Sanitarias de Corto, Mediano y Largo Plazo para la Provincia de Espinar

Nivel de gobierno	Sector	Cuadro resumen		Presupuesto (S/.)
		Instituciones	N.º de acciones	Programado
Gobierno nacional	Sector ambiente	Minam	14	484.691,90
		OEFA	2	655.337,26
		Subtotal Ambiente	16	1.140.029,16
	Sector salud	Minsa	1	582.870,00
		Digesa	3	
		Censopas	1	360.000,00
		subtotal Salud	5	942.870,00
	Sector agricultura	Agrorural	1	294.468,00
		Senasa	3	730.000,00
		ANA	10	214.000,00
		Subtotal Agricultura	14	1.238.468,00
	Subtotal nacional		35	3.321.367,16

Nivel de gobierno	Sector	Cuadro resumen		Presupuesto (S/.)
		Instituciones	N.º de acciones	Programado
Gobierno regional	GRC	GRC	6	19.000,00
		Diresa	2	0
		DRAC	1	0
	Subtotal		9	19.000,00
Gobierno local		MPE	2	192.000,00
	Subtotal		2	192.000,00
Total²⁹			46	3.532.367,16

Fuente: Comité de Gestión y Seguimiento Ambiental Sanitario de la Provincia de Espinar.

Si bien estas intervenciones buscan articularse alrededor de una estrategia en materia ambiental, muchas de ellas no generan una modificación en las actuales condiciones de contaminación del territorio ni tampoco subsanan los efectos que esta ha generado en la salud de las personas y los animales de la provincia. De hecho, con la instalación de una Oficina de Enlace del OEFA en Espinar, el 31 de marzo de 2015 (Resolución de Consejo Directivo N° 008-2015EFA/CD), se habría promovido, junto con otras instituciones, un nuevo monitoreo ambiental participativo. En el caso del agua, a comienzos de julio, se habría tomado una muestra, inicialmente, a 68 puntos, con el objetivo de evaluar el cambio en los niveles de contaminación respecto a los resultados obtenidos en el monitoreo participativo realizado durante la MDE. Esta información, aunque es relevante, no indica el origen de la contaminación. Así, recién se iniciaría un estudio de causalidad de la contaminación a finales de 2015 a cargo del Instituto Peruano de Energía Nuclear (IPEN)³⁰, y sus resultados recién estarían listos en 2016.

29 Las cifras que aparecen en este cuadro fueron presentadas en la reunión anual del Comité de Seguimiento realizado en marzo de 2015, en Espinar. Posteriormente, el Minam ha señalado que el presupuesto 2015 del Plan Operativo de Medidas Ambientales Sanitarias asciende a S/. 5,5 millones, aunque para el presente estudio no se contó con el detalle de dichos gastos.

30 Si bien el IPEN se adjudica la realización de este estudio de causalidad luego de participar en un concurso internacional (convocado por el OEFA), se ha cuestionado que no haya tenido experiencia previa en la realización de este tipo de pruebas.

En lo referente a la atención de la salud de personas afectadas por la contaminación, no habría avances sustantivos. De hecho, el 12 de mayo de 20015, los miembros del Comité por la Defensa de la Salud y del Ambiente de Espinar, junto con diferentes organizaciones y comunidades³¹ afectadas por la actividad minera, presentaron en el Juzgado Mixto de Espinar una demanda de acción de cumplimiento para que el gobierno central estableciera políticas públicas en favor de la salud y el medioambiente para las personas afectadas con metales pesados que viven en el área de influencia de la operación minera de Glencore-Xstrata en Espinar.

Como se ha mencionado en este caso, a raíz del conflicto de mayo de 2012 y de la creación de la MDE diferentes organismos gubernamentales realizaron varios monitoreos e informes. Uno de estos informes fue elaborado en 2013 por el Censopas; en este, se presenta como resultado que 180 personas que formaron parte de la muestra tenían en su organismo metales pesados, como cadmio, arsénico, mercurio, plomo y talio. Posteriormente, a finales de 2014, el Censopas entregó resultados de 11 metales pesados adicionales, de lo cual, los afectados no tenían conocimiento. A pesar de lo que señalan estos estudios, el Minsa no ha implementado un plan de atención integral para la salud de los afectados³².

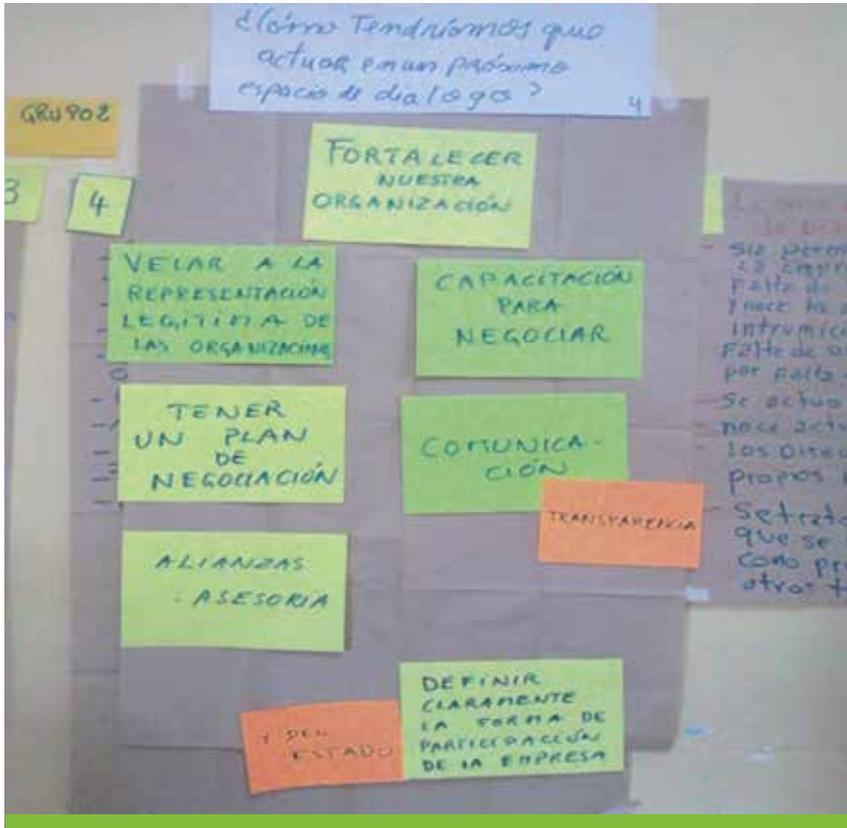
Evaluación de la Mesa de Diálogo de Espinar (MDE) por las organizaciones sociales

El 2 de marzo de 2015, CooperAcción y Oxfam realizaron en Yauri, con organizaciones sociales, el taller *Balance de la experiencia de la Mesa de Diálogo en Espinar y perspectivas de acción*. Este taller (realizado en el marco de la presentación del libro *La experiencia de diálogo en Espinar 2012-2013*, producido por ambas instituciones) buscaba generar un balance, desde las propias organizaciones, de lo que, desde su punto de vista, se hizo bien y mal alrededor de esta mesa para favorecer así, aprendizajes, con el objetivo de enfrentar futuros retos.

31 Las asociaciones Adepami y Fredermice, el Comité de Usuarios de Qetara, el sector Pacpacco de la comunidad de Alto Huancane y la comunidad de Huisa.

32 La demanda está dirigida al Minam, al OEFA, al Minsa y sus órganos descentralizados (Censopas y Diresa), al Minagri y sus órganos descentralizados (Senasa y ANA) y al GRC, solicitando que se explique la causa de la presencia de metales pesados y se implementen políticas públicas integrales y participativas a favor de las personas cuya salud ha sido afectada.

Ante la pregunta: “¿Cómo tendríamos que actuar en un próximo espacio de diálogo?”, las respuestas de las organizaciones giraron en torno a los puntos que se muestran en la siguiente foto:



Así, en un futuro diálogo, como primer punto destaca la necesidad de fortalecer las organizaciones sociales, para lo que se requiere velar por una representación legítima de estas, una capacitación para negociar y un plan de negociación, contar con alianzas y asesorías, que se genere una comunicación transparente en el marco de la mesa y, por último, definir claramente la forma de participación de la empresa y del Estado. Sobre este último aspecto, como se verá más adelante, en el caso de la Mesa de Diálogo para el Desarrollo de Chamaca, no siempre el gobierno central es el que convoca o dirige estos espacios de negociación; en ocasiones, son los mismos actores locales los que toman el protagonismo y exigen la participación de la empresa alrededor de una agenda.

CONCLUSIONES DEL PROCESO

La Mesa de Diálogo de Espinar (2012-2013) es una mesa de tipo reactiva a un conflicto, ya que se crea luego del paro del mayo de 2012. Estuvo organizada a través de (i) acciones de urgencia; (ii) planes a corto, mediano y largo plazo en materia ambiental y de inversiones; y (iii) una etapa final de cierre de la mesa y de seguimiento de acuerdos.

Sus tres fortalezas más grandes, con relación a otras experiencias de mesas, estuvieron, primero, en la representatividad del espacio a partir de la gran cantidad de actores que se convocaron —aunque esta participación fue descendiendo—; segundo, en la conformación de una presidencia y una secretaría técnica colegiadas (gobierno provincial, regional y el Minam); y, tercero, en el abordaje del tema ambiental (monitoreo ambiental participativo, análisis toxicológicos) que, si bien no ha tenido los efectos deseados respecto a las demandas más urgentes de la población, planteó algunas acciones que aún se encuentran en proceso.

La participación de los actores durante el funcionamiento de la mesa es un indicador importante que nos permite definir la característica, orientación y sostenibilidad del proceso, así como la viabilidad de los acuerdos logrados³³.

33 *Organizaciones campesinas y sus instancias representativas*: se registró la participación de 73 personas de un total de 29 comunidades, sectores o centros poblados rurales. La mayoría era del distrito de Espinar, aunque también participaron, en menor medida, representantes de comunidades de los distritos de Condorama y Pichigua. La Fucae participó de manera permanente en las reuniones de los subgrupos de trabajo y de la secretaría técnica. En total, fueron casi 100 los representantes de las organizaciones campesinas que participaron en la MDE, principalmente, en los subgrupos de trabajo, incluyendo rondas campesinas y organizaciones de las cuencas de los ríos Salado, Cañipía y Tintaya y asociaciones de regantes.

Organizaciones sociales urbanas: participaron un poco menos de 40 personas, principalmente del Fudie.

MPE: tuvo 39 representantes entre autoridades, funcionarios y asesores. Las municipalidades distritales tuvieron 15 personas como representantes; los alcaldes de seis distritos, así como regidores y funcionarios.

GRC: participó con casi 50 representantes, que se distribuyeron en el trabajo de los diferentes subgrupos. Las instancias que tuvieron una mayor presencia fueron la Dirección Regional de Salud Ambiental (Diresa), la Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Ambiente y la Dirección de Agricultura.

El gobierno nacional: participó en todo el proceso con 65 funcionarios de diferentes sectores. El Minam aportó el mayor número de funcionarios (24), dada la responsabilidad que asumió como representante del Ejecutivo y la trascendencia del tema ambiental en el conflicto. El Minagri tuvo también una presencia numerosa, sobre todo, en las acciones de urgencia, como distribución de alimentos, elaboración de expedientes para proyectos de riego y monitoreo ambiental.

La empresa Xstrata: estuvo representada por un grupo de 31 personas, que se distribuyeron en las reuniones y actividades de los subgrupos, de la Secretaría Técnica y de las comisiones específicas.

Asociaciones sin fines de lucro: participaron diez personas en calidad de asesoras de las organizaciones y de la MPE.

También participaron los congresistas Verónica Mendoza, Rubén Coa y Hernán de la Torre y sus asesores (cinco personas). Asimismo, la Defensoría del Pueblo se hizo presente con tres representantes.

Sobre la constancia en la participación, fue masiva al inicio, y luego hubo una disminución paulatina. A partir de la sexta o séptima reunión quedó un núcleo de alrededor de 20 participantes. Las sesiones realizadas entre enero y febrero de 2013 se realizaron para afinar y aprobar los informes finales, y se terminó trabajando en grupos pequeños.

Más de 70 reuniones y 330 participantes dan cuenta de la importante movilización que realizaron las diferentes entidades y organizaciones de nivel local, regional y nacional. Se emplearon 1630 días/hombre, lo que representa un enorme esfuerzo que hizo posible el proceso de diálogo.

Respecto al desempeño de los actores, se pueden indicar las siguientes conclusiones:

La sociedad civil espinarens

Las organizaciones sociales, rurales y urbanas, así como las municipalidades y las instituciones privadas de apoyo, forman la sociedad civil de Espinar. Estas, si bien tenían sus propios pedidos, coincidían en no plantear el rechazo a la actividad extractiva, sino que apuntaban a lograr condiciones más favorables de coexistencia con la mina.

Las organizaciones sociales que mantuvieron la representación en la MDE de las organizaciones de base fueron la Fudie y la Fucae. A pesar de la cohesión para la movilización, les fue difícil concretar, revisar y afinar propuestas durante todo el proceso de diálogo. Además, tuvieron dificultades para consultar periódicamente a sus bases los términos de la negociación, lo que provocó el debilitamiento de la confianza depositada en sus representantes.

La baja calidad de las demandas se expresó en la búsqueda de soluciones a las necesidades inmediatas a través de, por ejemplo, el "diálogo directo", dejando de lado alternativas colectivas y una perspectiva a mediano y largo plazo que permitiera reconfigurar la relación con la minería y el Estado.

La MPE y las municipalidades distritales acompañaron a las organizaciones sociales en la formulación de sus demandas, poniendo a disposición todo su respaldo institucional para impulsar el proceso de diálogo. Este respaldo se expresó en recursos materiales para la organización y en el apoyo de profesionales para que se pueda abordar con mayor pericia los múltiples puntos de la agenda del proceso. La amplia participación de autoridades y funcionarios de la municipalidad en la MDE representó una carga de trabajo adicional a las actividades propias que desempeñaban.

Las instituciones no gubernamentales CooperAcción, Centro de Formación Campesina y Vicaría de la Solidaridad de Sicuani han sido promotoras permanentes de los espacios de diálogo en Espinar, y todas tienen una vasta experiencia de trabajo local, encargándose de difundir información y brindar capacitación en diversos temas a la población.

Es necesario precisar que las organizaciones sociales, la municipalidad provincial y las instituciones no gubernamentales coordinaron, de manera permanente, tanto a la hora de llevar planteamientos y propuestas al proceso en general como para analizar los puntos más importantes de debate y definir estrategias de intervención en función de la agenda de los subgrupos de trabajo.

El gobierno nacional y regional³⁴

El balance de la participación de estos actores de nivel nacional y regional fue que estuvieron principalmente orientados a dar respuestas coyunturales a la problemática de Espinar, sin mostrar una voluntad política para intervenir con una propuesta a largo plazo de desarrollo sostenible.

34 Se pueden distinguir dos tipos de participación de instancias del gobierno nacional en la zona:

- De entidades especializadas en la resolución de conflictos de los ministerios (Minam, Minem) y de la PCM. Su papel fue conducir o facilitar las negociaciones, así como organizar las acciones de urgencia.
- De organismos de línea de diferentes ministerios que participaron en función de su especialidades y responsabilidades. Aquí se encuentran organismos de línea del Minam, Minem, Minsa, Minagri y MVCS (Vivienda). Entre estos, estuvieron comprendidas entidades de nivel nacional que cuentan con dependencias en el GRC.

El GRC compartió la presidencia con el Minam y la MPE. Su papel se centró en una participación asidua en los subgrupos de trabajo (la Gerencia de Desarrollo Económico coordinó, junto con el Minagri, el Subgrupo de Trabajo de Producción y Desarrollo), aspectos de coordinación de las entidades sectoriales regionales con las entidades sectoriales nacionales, implementación y financiamiento de acciones de urgencia.

La empresa minera

Participó con un grupo compacto de profesionales durante el proceso, integrando todas las instancias de la MDE, salvo la presidencia colegiada. Esta participación marcó un hito, dado que en los últimos años, Xstrata había privilegiado el diálogo caso por caso con las comunidades del área de influencia de sus nuevos proyectos, dejando de lado la negociación de nivel provincial.

Significó para la empresa el replanteamiento coyuntural de su relación con la población. Como consecuencia del proceso de diálogo, la empresa Xstrata hizo cambios en el personal de su Área de Relaciones Comunitarias y suspendió las actividades de la Fundación. Sin embargo, no hay mayores indicios que permitan afirmar que estas decisiones hayan producido un verdadero cambio en la manera de relacionarse con la población y que Xstrata esté implementando nuevas estrategias. Por el momento, existe una marcada incertidumbre sobre el futuro de los acuerdos y la perspectiva de la empresa en torno a la reformulación del convenio marco.

Los veedores

Hay una cuarta categoría de actores que es la de veedores. Incluye, por un lado, a la Defensoría del Pueblo, que participó de manera continua en las reuniones de la mesa, y por el otro, a los congresistas de Cusco, Rubén Coa, Verónica Mendoza y Hernán de la Torre.

Con respecto al tema ambiental, si bien fue abordado mediante un plan de acción a corto, mediano y largo plazo, han quedado pendientes del proceso los estudios de causalidad que determinen los orígenes de la contaminación, aspecto muy importante para evitar (en el futuro) las causas de la contaminación. Dicho estudio recién se concluiría durante 2016. Asimismo, las entidades de salud no han implementado un plan de atención integral focalizado en las personas a quienes se ha detectado presencia de metales pesados en sus cuerpos (Censopas, 2010 y 2013), como plomo, arsénico, mercurio, cadmio, todos altamente dañinos para la salud humana. Bajo estas premisas, las primeras intervenciones en materia ambiental toman un carácter más coyuntural que ayuda a paliar el conflicto a corto plazo, sin

abordar una intervención de los temas de fondo que afectan y preocupan a la población (por lo menos, durante esta primera etapa de intervención posterior a la mesa, que ya lleva dos años).

Otros aspectos relevantes que sirven como advertencias para mejorar la institucionalidad de las mesas son las siguientes:

- Poca efectividad en la ejecución de compromisos de inversión (encargado al Comité de Seguimiento), ya sea por los largos plazos que establece el Sistema Nacional de Presupuesto Público o por falta de capacidades del Estado. Por ejemplo, dado que el informe final de la mesa de Espinar fue aprobado a finales de 2013, la mayor parte de sus compromisos recién podían incluirse en el Presupuesto Público 2015, debido a los plazos que establece el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para nuevas partidas presupuestarias. También hubo poca capacidad para contar de manera oportuna con los expedientes técnicos de los proyectos propuestos.
- Si bien suelen ser espacios para la generación de consensos, las mesas también pueden ser un factor de debilitamiento del tejido social, ya sea por la extensión del proceso de diálogo y negociación —sin obtener resultados satisfactorios—; por falta de comunicación e información, durante el proceso, de los acuerdos finales; y por las expectativas generadas por la propia mesa. La consecuencia de esto es el desaliento final respecto a dicho mecanismo de diálogo y la deslegitimización social de sus resultados.

Durante el taller con organizaciones sociales de Espinar, realizado por CooperAcción en marzo de 2015, quedaron evidenciados como requisitos para el proceso de diálogo el fortalecimiento de las organizaciones, transparentar la comunicación, contar con asesorías y formar parte de un proceso de preparación de propuestas, entre las principales necesidades.

- Los costos y el financiamiento de la mesa es otro tema importante. Por resolución ministerial, el funcionamiento de la MDE no contó con financiamiento; así, los costos de la logística necesaria, los gastos de transporte, alimentación e incluso acciones de respaldo, como la elaboración de documentos, impresiones y otros, debieron ser cubiertos por cada entidad participante.

El factor presupuestal puede explicar las dinámicas de participación de varios actores. La precariedad fue evidente en las organizaciones sociales, que se vieron en la necesidad de solicitar apoyo a organizaciones no gubernamentales e incluso a apelar a su limitada economía familiar. Este problema es recurrente en la mayoría de mesas constituidas a nivel nacional y afecta, sobre todo, a los que menos tienen: las organizaciones de base y los gobiernos locales.

- Uno de los procesos que se suelen reiterar en la estrategia de intervención del gobierno central en varios casos de mesas, y la de Espinar no es la excepción, es que se produce un desplazamiento en la negociación entre “sociedad local y empresa” hacia una relación “sociedad y Estado”. Ello, si bien reduce las tensiones sociales a corto plazo, generalmente origina que se pierda el carácter multiactor de las mesas y que se dejen de abordar temas claves para asegurar la convivencia duradera en zonas de operación minera.
- En el caso de Espinar, así como en el resto de los casos, se privilegiaron las acciones a corto plazo, lo urgente, y se observó una ausencia de planificación del desarrollo. Si bien en Espinar se menciona la necesidad de actualizar el Plan de Desarrollo Concertado, las correspondientes acciones quedaron finalmente relegadas.
- Respecto al cierre de la mesa y los acuerdos finales, en el caso de Espinar se logró un informe final refrendado por las partes (Estado, organizaciones sociales y empresa) y un acta final firmada por los tres niveles de gobierno: el representante del Ejecutivo, el presidente de la región Cusco y el alcalde de la provincia de Espinar.

En la práctica, se desconoce si estos acuerdos tienen la calidad de documentos vinculantes, tanto para el caso de la mesa de Espinar como para otras mesas. A diferencia de los mecanismos determinados para la conformación de las mesas de diálogo, que se establecen por resolución ministerial (norma válida y con efectos jurídicos), los acuerdos, informes o las conclusiones no cuentan con ningún mecanismo formal o instrumento normativo que acredite su obligatoriedad. En Espinar, el compromiso firmado por el Gobierno fue promulgar una resolución ministerial para aprobar el Plan de Acción Ambiental y Sanitario por parte del Minam, y la dación de una norma



ESPINAR / FOTO: COOPERACION

de la PCM para formalizar el seguimiento multisectorial a las medidas y acciones. El Plan de Acción Ambiental y Sanitario fue ratificado en marzo de 2015 por medio de la R. M. N° 063-2015-MINAM. Esta práctica, poco usual, debería replicarse en todos los casos de mesas sobre la base de un protocolo institucionalizado.

- Por último, en cuanto a las reivindicaciones centrales del paro de mayo de 2012, la contaminación ambiental, la afectación a la salud y la demanda de un nuevo convenio marco, lamentablemente, no hay resultados concluyentes, lo que reafirma un estado de convivencia con la minería en Espinar con posibles escenarios de tensión o conflictividad social.

III.

EXPERIENCIA “PREVENTIVA”: MESA DE DESARROLLO DE LA PROVINCIA DE COTABAMBAS (2012-2013)

PRESENTACIÓN DEL CASO

La Mesa de Desarrollo de la Provincia de Cotabambas se creó en julio de 2012 y concluyó en diciembre de 2013. Este espacio buscó mejorar la comunicación y coordinación entre el gobierno nacional y las autoridades de los gobiernos locales de la provincia de aquel entonces, principalmente, mediante la promoción de un conjunto de obras de infraestructura en sus jurisdicciones. Asimismo, como mesa de desarrollo, con estas inversiones, se buscaba aminorar las necesidades básicas insatisfechas en zonas tradicionalmente excluidas.

Estos dos objetivos tenían como meta facilitar las condiciones de diálogo en una zona con una enorme expansión minera. De hecho, el proyecto Las Bambas, ubicado en Cotabambas, prevé una inversión millonaria de US\$ 10.000 millones, la mayor en la historia minera del país. Esta mesa surgió a mediados de 2012, en un contexto en el que empezó la construcción del complejo minero Las Bambas y poco después de los conflictos de Conga y Espinar; por ello, ha sido catalogada como una mesa “preventiva”, ya que buscaba aminorar las posibilidades de un posible conflicto.

Sin embargo, la manera en la que se seleccionó a los participantes y el proceso mismo de la intervención tuvieron algunas carencias que debilitaron este objetivo último. La convocatoria, por ejemplo, fue limitada, ya que no fueron invitados representantes de las organizaciones civiles locales, lo que provocó un desconocimiento generalizado sobre la existencia de esta mesa en toda la provincia de Cotabambas. Adicionalmente, no se plantearon algunos temas que atañen a la responsabilidad ambiental y social de la principal empresa minera de la citada localidad (proyecto Las Bambas), la cual estuvo ausente en esta mesa. Dichos aspectos saldrían a la luz en posteriores episodios de reclamo y negociación durante 2015. Uno de los resultados fue la conformación de una nueva mesa de desarrollo, esta vez, en el distrito de Challhuahuacho, donde opera la mina.



COTABAMBAS / FOTO: COOPERACION

Este caso también muestra una particularidad repetida en diferentes zonas con presencia minera y que se refiere a la competencia producida entre los distintos actores locales, sea a nivel comunal (Fuerabamba), distrital (Challhuahuacho), provincial (Cotabambas) o regional (Apurímac), por generar espacios propios de negociación con la empresa o el gobierno central excluyendo a otros actores. En este caso, quienes habrían logrado una mayor coordinación con la empresa fueron la comunidad Fuerabamba y el distrito de Challhuahuacho.

ANTECEDENTES

El principal proyecto minero en la provincia de Cotabambas es Las Bambas, el cual fue adjudicado a la empresa suiza Xstrata en 2004. Posteriormente, este pasó a manos de Glencore-Xstrata en 2013 (dada la fusión de ambas empresas) y al consorcio MMG, liderado por la empresa china Minmetals Corporation, a partir de 2014. A pesar de este cambio de dueños, en el proyecto Las Bambas se puede identificar una estrategia de relacionamiento y negociación con actores locales que se ha mantenido en el tiempo. Se ha preferido construir relaciones bilaterales con los actores más relevantes de su zona de influencia directa para evitar así cualquier tipo de espacio de articulación o búsqueda de consensos grupales con relación a sus operaciones. La empresa tampoco ha promovido o se ha sumado voluntariamente a alguna plataforma de desarrollo local que permita trabajar colectivamente un escenario de convivencia sostenible con la minería a largo plazo. Esta conducta explicaría, en parte, la usencia de la empresa al momento de llevarse el proceso de la Mesa de Desarrollo de Cotabambas.

Los únicos momentos en que los representantes de Las Bambas han convocado o participado en espacios de diálogo colectivo fueron cuando la empresa ingresó a la zona y realizó algunos talleres informativos y líneas de base, desde de 2004, para la aprobación del estudio de impacto ambiental (EIA) del proyecto Las Bambas en 2011; y cuando la empresa fue convocada a la Mesa de Desarrollo de Challhuahuacho en 2015, luego del paro ocurrido en febrero de ese mismo año.

En paralelo a esta política de mantener relaciones directas con algunos actores específicos, principalmente con comunidades cercanas a la futura mina, el proyecto Las Bambas ha estado sujeto a episodios de descontento o tensión social, con algunas escaladas hacia conflictos de mayor intensidad.

Antes de describir los procesos ocurridos a partir de la Mesa de Desarrollo de Cotabambas, es importante señalar que esa provincia se caracteriza por la debilidad de sus organizaciones. Se ha podido apreciar estructuras débiles en las organizaciones sociales que afectan, en ocasiones, su sostenibilidad institucional, y en otras, su capacidad para llevar al debate sus propuestas (hacer incidencia) y articularse con otras organizaciones a nivel de la provincia. Como antecedente, se debe remarcar lo ocurrido durante las décadas de 1980 y 1990, cuando el conflicto armado interno entre Sendero Luminoso y las Fuerzas Armadas ocasionó, al menos, 1800 fallecidos, 800 desaparecidos y 12.500 desplazados³⁵. Este período de violencia estuvo acompañado de un debilitamiento de los espacios democráticos con una mayor ausencia del Estado y un resquebrajamiento de la sociedad civil organizada. Si bien esta situación se ha ido revirtiendo a partir del año 2000, estos procesos sociales, políticos e institucionales mantendrían todavía un tejido social débil en comparación con otras zonas del país, como, por ejemplo, Espinar.

Es importante resaltar el párrafo anterior, ya que los modos de relacionamiento de Xstrata con los actores locales cuando era dueña a la vez de Tintaya (Espinar) y Las Bambas mostraban diferencias, lo que habría respondido al entorno social e institucional del distrito y la provincia donde se desarrollaba cada uno de sus proyectos mineros.

35 Censo por la Paz, Mímdes, 2006.

Para contextualizar el proceso de la Mesa de Desarrollo de Cotabambas, es importante analizar las políticas de relacionamiento de la empresa desde sus principales hitos de acción en la localidad, que han estado marcados por las tres siguientes etapas: (i) asentamiento inicial y ejecución del fondo social, (ii) reasentamiento de la comunidad de Fuerabamba y compras de tierras comunales, y (iii) aprobación del EIA del proyecto.

(i) Asentamiento inicial de la empresa y ejecución del fondo social

Proceso de licitación y las condiciones sociales del contrato

El desarrollo de las condiciones de relacionamiento de la empresa se inició con su propia llegada a la zona. En agosto de 2004, se produjo la transferencia del proyecto minero Las Bambas como una de las operaciones más importantes realizadas por la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (Proinversión). El proceso comenzó el 6 de agosto de 2003, cuando el Comité de Actos, Proyectos y Empresas de Proinversión convocó a las empresas interesadas a participar en el Concurso Público Internacional PRI-80-2003 del proyecto Las Bambas. Este proyecto se ubica en las provincias de Grau y Cotabambas, en la región Apurímac, en el denominado “Copper Belt del Sur”, continuación geológica que viene desde el norte de Chile, con explotaciones mineras de importancia como La Escondida y Chuquicamata, hasta Perú, incluyendo las explotaciones de Antapaccay (antes Tintaya), Los Quechuas, Toquepala y Cuajone.

La región donde se desarrolla el proyecto no había destacado como una zona minera³⁶. Fue en la década de 1990, con la liberalización del sector minero, cuando se produjo una inusitada reactivación de las exploraciones en toda la región. Si en 1990 los derechos vigentes ocupaban el 3,37% de su territorio, en 2007, llegaron a 33,4% y en 2015, a 57,1%.

36 Existen exploraciones de larga data en la zona, aunque no se llegaron a consolidar en una operación minera concreta: la primera fue en 1911 y estuvo a cargo de la norteamericana Ferrobamba Ltda., luego, en la década de 1940, la Cerro de Pasco Corporation y otras empresas también realizaron estudios geológicos. Ya en la década de 1980, los trabajos de exploración continuaron con la empresa Tintaya, Cyprus y Phelps Dodge.

Durante el proceso de transferencia, un primer intento de articulación se produjo en setiembre de 2003, cuando el Minem y Proinversión, conjuntamente con el presidente regional y los alcaldes provinciales y distritales de Cotabambas, suscribieron el Convenio de Promoción de la Inversión Privada en Apurímac. Este fue el primer hito de varios acercamientos posteriores del gobierno nacional, generalmente a través de sus ministerios, hacia las autoridades municipales de Cotabambas, como mecanismo para obtener un respaldo institucional directo de los gobiernos locales. Por su parte, en octubre de 2003, los alcaldes distritales y provinciales de Grau y Cotabambas suscribieron la Declaración de Challhuahuacho, en la que ratificaron un apoyo decidido al proceso de licitación.

La licitación estuvo acompañada de audiencias con las poblaciones y autoridades locales y regionales, las cuales, sin embargo, permitieron confirmar que existían posiciones contrarias al proyecto tanto en la implementación de las actividades informativas como con el propio desarrollo minero en la zona. Las audiencias se realizaron entre mayo y agosto de 2014 y estuvieron a cargo de Proinversión en coordinación con el Minem y los gobiernos locales. Este primer acercamiento de la minería a una zona no explotada anteriormente conlleva a una situación de incertidumbre de la población local, que no es ajena a un contexto territorial de convivencia con la minería.

Si bien las audiencias permitieron transferir información especializada sobre el proyecto y los beneficios para la región, no estuvieron exentas de críticas. Por un lado, el lapso utilizado para todo el proceso fue extremadamente corto, lo cual no permitió que se procesara de manera adecuada la información brindada y que algunos sectores cuestionaran su legitimidad por las escasas posibilidades de incidir en él; por otro lado, para diversos actores, las audiencias sobredimensionaron los beneficios que el proyecto generaba creando una enorme expectativa alrededor del mismo en términos de recursos económicos y empleo local.

Respecto a las características que asumiría la empresa seleccionada en el proceso, en los términos de referencia, actualizados al 24 de agosto de 2004, se incorporó el anexo K, denominado "Condiciones Sociales para la Explotación del Proyecto Minero Las Bambas", el cual recogió las propuestas obtenidas en las audiencias públicas y en las coordinaciones con autoridades locales, según señaló Proinversión. Estas son presentadas en el siguiente cuadro:

CONDICIONES SOCIALES PARA LA EXPLOTACIÓN DEL PROYECTO MINERO LAS BAMBAS³⁷

El contrato que sería suscrito para el desarrollo del proyecto Las Bambas recoge como obligación del inversionista las propuestas obtenidas como resultado de las audiencias públicas, coordinaciones y diálogo sostenido por Proinversión con las autoridades regionales, locales y comunales del departamento de Apurímac. A continuación, se señalan estas.

1. Ejecutar un estudio de impacto ambiental de conservación del medioambiente, la flora, la fauna y los recursos hídricos.
2. Brindar oportunidad de trabajo para los profesionales, técnicos y obreros de la provincia y región del departamento de Apurímac como prioridad.
3. Invertir en proyectos de infraestructura básica sociales.
4. Reubicar a las comunidades afectadas en condiciones adecuadas, previo pago de justiprecio conforme a ley.
5. Efectuar la reposición de tierras y pasturas afectadas.
6. Implementar programas de sanidad animal y agraria.
7. Transferir tecnología y asistencia técnica en programas de cultivo y crianza.
8. Apoyar en la comercialización de productos agrícolas y pecuarios.
9. Respetar la cultura, costumbres y, fundamentalmente, los derechos humanos.
10. Brindar seguro de salud para los comuneros afectados.
11. Asignar preferencialmente las regalías y el canon minero para las comunidades afectadas, el distrito, la provincia y la región.
12. Fiscalizar externamente con participación de especialistas para evaluar cuantitativa y cualitativamente el grado de contaminación de los recursos hídricos, suelo y otros, en forma periódica, acompañado por un comité de medioambiente orientado a la prevención de los impactos negativos.
13. Ejercer responsabilidad social y ambiental por parte de las empresas, estableciendo relaciones positivas con las comunidades.
14. Integrar y armonizar el desarrollo minero con actividades agropecuarias.
15. Difundir los proyectos de contratos para que sean de conocimiento de los habitantes de la provincia y la región.
16. Suscribir el contrato en el lugar del proyecto con pleno conocimiento de las autoridades y de la sociedad civil.
17. Canalizar los recursos generados por el proyecto a las comunidades involucradas de la provincia y región esperando que el proyecto minero sea responsable y genere un desarrollo sostenible.

37 Fuente: <http://goo.gl/dkqbq0>



COTABAMBAS / FOTO: COOPERACION

Estas 17 condiciones, que planteaban aspectos sociales, ambientales, económicos y culturales, debían ser implementadas por la empresa y por organismos estatales, y fueron reivindicadas en diversas ocasiones por los actores locales en procesos de protesta, incluso recientemente durante la Mesa de Desarrollo de Challhuahuacho, en 2015.

El 31 de agosto de 2004, concluyó el proceso de licitación³⁸ con la apertura de los sobres y resultó ganadora la empresa Xstrata AG Suiza, que ofreció US\$ 121 millones. Posteriormente, el 1 de octubre del mismo año, se firmó el contrato de opción entre la empresa y el gobierno peruano³⁹ en la comunidad de Fuerabamba, donde se ubicarían las futuras instalaciones de la mina.

Por último, se debe señalar que el contrato incluía un aporte social de US\$ 91 millones que contemplaba un desembolso del 50% a la firma del contrato; este monto sería manejado a través de un fondo de fideicomiso⁴⁰. Para su administración, se creó, el 14 de octubre de 2004, el Consejo Ejecutivo, conformado por los gobiernos locales de las provincias de Cotabambas y Grau, Proinversión y la empresa Xstrata Perú: este consejo tenía como función que los citados recursos se destinaran adecuadamente a proyectos de desarrollo sostenible en la zona de influencia.

38 Bases del concurso público internacional No PRI-80-2003, versión de 24 de agosto de 2004.

39 Este acto contó con la presencia del, entonces, presidente Alejandro Toledo.

40 Este monto debía ser incrementado en US\$ 13,5 millones cuando se ejerciera el derecho de transferencia, luego de concluidas las etapas de exploración y de inicio de explotación.

Llegada de Xstrata, los primeros relacionamientos y posiciones visibles entre los actores

El proyecto Las Bambas se inició en medio de un clima de expectativas y, al mismo tiempo, de controversia. A pesar de las limitaciones expuestas durante la etapa de audiencias, el proyecto presentaba aspectos innovadores (al haberse incorporado en las bases de concurso el aporte social del proyecto, las regalías *flat* y un anexo con las “condiciones sociales para la explotación del proyecto minero Las Bambas”) que abrían la posibilidad a que diferentes actores locales y regionales, la empresa y organismos nacionales desarrollaran trabajos conjuntos.

Una estrategia de apertura de la empresa como primer paso podría haber sido superar los problemas identificados previamente y, por ejemplo, cubrir los vacíos de información de la etapa de transferencia del proyecto, sincerar las expectativas creadas en torno a los aportes reales del proyecto o diseñar planes de acción orientados a desarrollar capacidades e institucionalidad local de cara a las próximas fases del proyecto. Sin embargo, predominaron estrategias de acciones descoordinadas o relaciones bilaterales por parte de la empresa, principalmente con las comunidades, que terminaron por abrir brechas entre los principales actores.

Si bien durante ese período se pudieron recoger diversos testimonios de representantes de comunidades⁴¹ que corroboraban el poco conocimiento sobre el proyecto minero, el descontento por los inadecuados mecanismos de participación implementados, la preocupación por los posibles impactos ambientales, la reubicación de sus tierras y el desplazamiento forzado, con el paso de los años, la empresa iría encontrando algunos aliados en comunidades que serían beneficiadas económicamente con la compra de sus tierras, entre los que destacan Fuerabamba o Huancuire. No obstante, también se produjeron convenios con resultados insatisfactorios para otras comunidades, como el caso de Pamputa, debido a una negociación asimétrica con la empresa.

Durante esa época, la empresa se apoyó en un conjunto de organizaciones no gubernamentales para que la ayudaran en las diferentes líneas de acción. Una de estas fue Grade, la cual realizó estudios en la zona e identificó una serie de temas

41 Representantes de comunidades de Pamputa, Chicñahui, PallcaPiscosayhua, Huancuire, Chuycuni, Fuerabambas y Nahuña. (De Echave 2009: 156).

que deberían ser tratados por la empresa en la construcción de un acuerdo marco con las comunidades. Entre sus recomendaciones, destacan las siguientes: (i) establecer claramente los compromisos entre ambas; (ii) desarrollar una cultura de respeto mutuo de los acuerdos para la construcción de confianza entre los actores; (iii) considerar las lógicas de la organización comunal, que distingue entre derechos comunales e individuales; y (iv) evitar monetizar el proceso de adquisición de tierras. A pesar de estas recomendaciones, aspectos como el de la creación de un convenio marco o el de evitar monetizar la adquisición de tierras no fueron tomados en cuenta. CooperAccion, por su parte, recomendó que se involucrara a las comunidades en el ámbito de las decisiones sociales y económicas que iba tomando la empresa.

Contribución al desarrollo: del fideicomiso (fondo social) al Fosbam

Durante los primeros años, el fideicomiso o aporte social explica en gran medida los principales conflictos en la zona. Uno de los primeros se dio en marzo de 2005, cuando la población apurimeña realizó un paro de 48 horas para que el fondo de fideicomiso del proyecto Las Bambas fuera adecuadamente distribuido en toda la región. Ello reflejó una primera pugna a nivel de la región frente a la provincia, que años después se vería replicada a nivel de la provincia de Cotabambas frente al distrito de Challhuahuacho (donde se ubica la unidad minera).

El Consejo Ejecutivo del fondo estuvo constituido inicialmente por los alcaldes provinciales de Grau y de Cotabambas; alcaldes de los distritos de Challhuahuacho, de Progreso y de Coyllurqui; los consejeros regionales de ambas provincias; la empresa Xstrata y Proinversión. Posteriormente, en diciembre de 2006, se incorporó el gobierno regional. Un aspecto destacable de esta estructura organizativa del fondo es su carácter multiactor, lo cual permitía tener algún grado de coordinación en el plano local. Esta situación, sin embargo, variaría pocos años después con el cambio de la normatividad que regía su funcionamiento.

Luego de esta disputa inicial, las discrepancias respecto a la gestión del fondo de fideicomiso se centraron en cómo aprobaba los proyectos el Consejo Ejecutivo, la falta de transparencia, la lentitud en la toma de decisiones y la falta de espacio para la participación de representantes de comunidades. Estas críticas también recayeron en el excesivo control que tenía Proinversión sobre el manejo del fondo debido al control de los recursos financieros. Adicionalmente, existía la percepción de una falta de liderazgo de actores locales y regionales, así como un escaso compromiso de otros organismos del Estado.

Estos cuestionamientos dieron lugar a una serie de movilizaciones y paros. Así, en octubre de 2005 una delegación de comunidades de Cotabambas visitó a autoridades del Ejecutivo y del Congreso de la República en Lima para solicitar que se incorporaran a representantes de comunidades en el Consejo Ejecutivo del fideicomiso. Por su parte, en febrero de 2006, la provincia de Grau realizó un paro pidiendo rendición de cuentas, contratación de mano de obra en la ejecución de los proyectos y el retiro de Proinversión del Consejo Ejecutivo. Este mismo pedido fue apoyado con un paro provincial en Cotabambas, en julio de 2007. El retiro de Proinversión de la administración del fondo de fideicomiso se concretaría en los siguientes meses por acuerdo del mismo consejo.

En este punto, los retos en la zona respecto a este fideicomiso giraban en torno a la construcción de un liderazgo en la región y ambas provincias, liderazgo que conllevara una gestión transparente del fondo y solvente desde un punto de vista técnico. De hecho, la conformación del Consejo Ejecutivo era una oportunidad para articular a actores locales, la empresa y el Estado y construir procesos de relacionamiento permanentes en base a una gestión del desarrollo local. Sin embargo, en marzo de 2008, se promulgó el D. L. No 996, que introdujo cambios drásticos en el manejo de los fideicomisos y planteó su sustitución por la figura de un “fondo social” de naturaleza privada; de esta forma, se desestructuraron los consejos ejecutivos, que tenían un carácter multiactor, y en su lugar, se estableció la creación de asociaciones civiles en las que la empresa adquirió nítidamente un liderazgo y concentró el manejo efectivo de los recursos, recursos que en la práctica, bajo la nueva normativa, se dirigieron a promover la imagen corporativa de la empresa (como parte de su responsabilidad social empresarial) y fueron excluidos de los parámetros y las obligaciones relacionados con el manejo de recursos estatales. Ello también puso fin a la posibilidad de generar procesos inclusivos en el manejo de este fondo con el riesgo de que se agudizara un manejo poco transparente, lo cual era, además, lo que había estado reclamando la población local.

El paso del fondo de fideicomiso al Fondo Social Las Bambas (Fosbam) se produjo a comienzos de 2009. El Fosbam, por su parte, no estuvo ajeno a tensiones respecto a la administración del dinero, en especial, sobre la priorización de proyectos y la efectiva participación de autoridades y comunidades en dichas decisiones.

(ii) Reasentamiento de la comunidad de Fuerabamba y compras de tierras comunales

El trabajo de la empresa con las comunidades vecinas a la operación, mediante su Gerencia de Relaciones Comunitarias, comenzó con la realización de diagnósticos sociales de línea de base, algunos proyectos de mejora productiva en tierras comunales y ofertas de empleos temporales. Estas iniciativas se concentraron en las comunidades más cercanas a las operaciones, sobre todo, en Fuerabamba, Ñahuiña y un sector de Palca Picosayhuas, y se desarrollaron en el marco de un Plan de Involucramiento Social (PIS) que dirigía las líneas de intervención en las comunidades de influencia del proyecto⁴².

Desde ese momento, uno de los principales objetivos de la empresa, conforme avanzaba en sus labores de exploración del yacimiento, era asegurar el futuro traslado o reasentamiento de la comunidad de Fuerabamba; pues el proyecto se iba a explotar en tres yacimientos de tajos abiertos, llamados Ferrobamba, Chalcobamba y Sulfobamba.

En general, la llegada de la mina a Cotabambas fue percibida, por un lado, como una amenaza ambiental (contaminación del agua, del aire, etc.) y cultural (pérdida de identidad, de costumbres, de tradiciones, etc.⁴³); por otro lado, también fue percibida como una oportunidad económica (por la concesión o venta de sus tierras, el trabajo remunerado, etc.). En el caso de Fuerabamba, la posibilidad de un reasentamiento generó inicialmente reacciones variadas.

42 Entre las acciones realizadas por Xstrata para el diseño del PIS y una visión de desarrollo local, se encuentran: (a) proceso de consulta sobre temores, expectativas y percepciones de la población ubicada en el área de influencia del proyecto (desde octubre de 2004), (b) contratación de personal de ciencias sociales (antropólogos) y de desarrollo agropecuario para su equipo de relaciones comunitarias, (c) elaboración de una línea de base social del proyecto (desde octubre de 2004), (d) análisis estratégico de la situación de las comunidades (diciembre de 2004 a febrero de 2005), y (e) análisis de percepciones (De Echave 2009: 163).

43 Según varios testimonios recogidos en Cotabambas, se ha ido perdiendo el ayni como forma de reciprocidad andina. Este tipo de organización todavía es muy utilizado a nivel de comunidades en distintas partes del Perú.

Un año antes de que se presentara la propuesta de reasentamiento, en 2007, la comunidad de Fuerabamba⁴⁴ se componía de 925 personas⁴⁵, población que fue en constante aumento debido al retorno de muchos comuneros que veían potenciales beneficios en la presencia de la mina. El crecimiento demográfico de la comunidad fue sostenido: contaba con unas 140 familias en el año 2004, 290 en 2009 y 400 familias en 2013⁴⁶.

Durante los años previos al anuncio oficial del reasentamiento, entre 2004 y 2008, coincidiendo con la etapa de exploración minera, la empresa empezó a relacionarse a nivel de comunidades. En el caso de Fuerabamba, rápidamente, se comenzaron a firmar acuerdos específicos. Como consta en el acta de la asamblea comunal del 14 de setiembre de 2006, en la que participaron los comuneros y un representante de Xstrata, la empresa se comprometió a dar trabajo a 70 personas de la comunidad, capacitar a 50 alumnos, proporcionar 7000 ovinos dosificados e implementar el proyecto “Tierra de Niños”, con un presupuesto de S/. 400.000. Por su parte, el presidente comunal de aquel entonces, Saturnino Martínez, anunciaba haber llevado a Lima los cinco puntos de lucha de la comunidad para negociar con altos representantes del Estado. En este contexto, estaba claro que Fuerabamba era clave para el desarrollo efectivo de Las Bambas.

Formalmente, este proceso se inició en noviembre de 2008 con la presentación de la propuesta de reasentamiento a Fuerabamba. Asimismo, el traslado se acordó en enero de 2010 con la firma del Acuerdo de Reasentamiento entre Xstrata y la comunidad. Este proceso no ha sido corto, tanto así, que recién a mediados de 2014 los fuerabambinos empezaron a mudarse a sus nuevas viviendas en Nueva Fuerabamba, construida por la empresa y ubicada relativamente cerca de la zona urbana de Challhuahuacho⁴⁷.

44 La comunidad de Fuerabamba tiene 13 anexos: Chuspiri, Panchama, Accohacco, Ccollpapuquio, Jahuapaylla, Taqiruta, Challaqe, Huancarpalla, Centro Fuerabamba, Alto Fuerabamba, Huancarani, Inca Corral y Q'omerccacca.

45 Plan de Reasentamiento de la Comunidad Campesina de Fuerabamba – PRAS Xstrata Perú S. A., agosto de 2008.

46 Hervé, Bruno. (2013). De campesinos a microempresarios. Págs. 8-25.

47 Está ubicada entre las comunidades de Chila y Choaquere, en el distrito de Challhuahuacho.

Si bien el proceso de reasentamiento pasó por una serie de etapas formales que involucraban la evaluación del lugar de reasentamiento, talleres, consultas y negociación del acuerdo final –con propuestas y contrapropuestas–⁴⁸, en términos generales, la relación construida entre Xstrata y Fuerabamba se explica dentro de un conjunto de contextos que vale la pena detallar, pues estos sirven para comprender una trama mayor dentro del distrito y las estrategias de acercamiento de la empresa.

En un estudio realizado por Red Muqui Sur (Auccapure 2014), se identificaron cinco contextos que fueron condicionando, desde una etapa temprana, el tipo de negociación que se construyó entre la empresa y Fuerabamba. El primero era una aparente exigencia de la empresa para que las comunidades con las que negociaba no tuvieran comunicación con otros actores locales bajo pena de verse afectadas las negociaciones. El segundo fue la introducción del trabajo asalariado y la inyección masiva de dinero en toda la zona, lo que originó, entre otras consecuencias, la explosión demográfica de la zona urbana de Challhuahuacho. El tercero fue una suerte de paternalismo y dependencia de la comunidad hacia la empresa, que era la encargada de proporcionar a algunas poblaciones acceso a la luz eléctrica, al servicio de agua y de desagüe, a transporte eficiente, a la salud e incluso a la educación, pasando el Estado a ser un actor menos relevante en la práctica para atender los reclamos de la población. Un cuarto elemento fue la influencia que empezó a tener el Fosbam, que adherido al programa de responsabilidad social de la empresa, no estuvo exento de debates y críticas. Y el quinto factor fue la aparición de otros proyectos que están ingresando a la zona,

48 La línea de tiempo del reasentamiento de la comunidad de Fuerabamba tuvo los siguientes hitos (Auccapure 2014: 23-24): “En marzo de 2008 empezaron las consultas sobre posibles terrenos para el reasentamiento de la comunidad de Fuerabamba. En 2009, en los meses de febrero y marzo, la comunidad asistió a talleres sobre negociación, derechos humanos en relación a minería y sobre la legislación nacional, en particular la Ley de Tierras (del 17 de julio de 1995). En el mes de julio del mismo año fueron elegidos los miembros del Comité Central de Reasentamiento. En noviembre la comunidad presentaba su contrapropuesta. La negociación se finalizó con la firma, el 29 de diciembre, de un compendio de acuerdos y compromisos de 13 ejes. El 22 y 23 de enero de 2010 se firmó el acuerdo de reasentamiento entre Xstrata y la Comunidad Campesina de Fuerabamba”.

“El Estudio de Impacto Ambiental (EIA) del proyecto Las Bambas, integrando un párrafo de 5 páginas que expone cómo piensa la empresa llevar a cabo este proceso de reasentamiento, fue presentado ante las autoridades públicas competentes en el mes de mayo de 2010. El 15 de julio del mismo año, se llevó a cabo una consulta popular en Challhuahuacho, donde, después de haber recogido 166 preguntas orales y 466 escritas de las 5300 personas presentes en la audiencia pública, el proyecto minero recibió la aprobación popular. El 20 de agosto, en una ceremonia masivamente difundida por la prensa regional y nacional, se colocó la primera piedra a la Nueva Fuerabamba [se refiere al conjunto habitacional construido por la empresa para acoger a la Comunidad a ser reasentada]”.

lo cual podría consolidar a esta provincia como parte de un corredor minero en el sur andino. De estos cinco elementos, referido al primero de ellos, se muestra el siguiente testimonio de los autores del estudio en mención:

“[...] Hemos podido sentir un miedo latente cuando empezamos a preguntar sobre estos temas [procesos de reasentamiento, relación con los líderes comunales o cumplimiento de los acuerdos]. Entrevistar a distintas personas, ya sean empleados directos o indirectos de la empresa, ya sean comuneros de Fuerabamba, ha sido sumamente difícil. Según nos cuentan, parece que las personas tienen temor a una sanción de la empresa, quitándoles los beneficios que reciben de esta ‘si se les ve hablando con gente desconocida o sospechosa’, que podrían estar buscando información. Varias personas nos han pedido no mencionar sus nombres por miedo aparentemente a una sanción de la empresa. Un comunero, vecino de la comunidad de Fuerabamba, nos ha contado que los pobladores tienen un juramento ante la empresa de que ‘no van a soltar información’. Cuando hemos entrevistado a una comunera, viuda, de Fuerabamba, a los 10 minutos de conversar con nosotros se acercó un varón, nos miró y la señora se puso nerviosa; a los pocos minutos nos preguntó por qué le preguntábamos y quiénes éramos y salió muy de prisa. Las chicas de secundaria que también entrevistamos nos preguntaron lo mismo, y se volteaban muy seguido como para ver si alguien les podía observar. Las amenazas (y la aplicación de la sanción) han sido confirmadas [también] por un exprofesor de Fuerabamba [...]. El miedo de la población a hablar sería entonces justificado”. (Auccapure 2014: 15)

El relacionamiento bilateral que impulsa la empresa parece repetirse también en otros casos. Por ejemplo, en la compra de tierras de las comunidades de Huancuire y Pamputa, la empresa exigió una negociación individual sin la presencia de otros actores; de esta manera, con una situación asimétrica en términos de poder e información entre la empresa y estas comunidades, los resultados no siempre fueron satisfactorios para estas últimas. En el caso de Huancuire, esta vendió 1900 hectáreas por un valor de S/. 122,4 millones en febrero de 2013; en dólares, esto equivalió a 24.988 por hectárea, es decir US\$ 2,49 por metro cuadrado. En el caso de Pamputa, la transacción de venta fue de 4343,44 hectáreas a US\$ 2 millones en marzo de 2011, lo que equivalió a US\$ 460 por hectárea o US\$ 0,46 por metro cuadrado. Huancuire, entonces, recibió de la empresa 5,4 veces más por metro cuadrado que Pamputa.

¿Cuáles fueron las causas de estos resultados tan diferentes? En ambos casos, las dirigencias comunales se vieron obligadas a negociar sin intervención de terceros: cuando Pamputa negociaba esta venta de tierras, la empresa exigió a la comunidad que se desvinculara de CooperAcción, por ser un agente que le brindaba diversas asesorías. En estos términos, los resultados de la negociación dependían exclusivamente de la capacidad y experiencia previa de los dirigentes comunales; así las cosas, al parecer, los dirigentes de Huancuire habrían tenido mayores ventajas.

El caso de Pamputa es un “antiejemplo” de una negociación equitativa, pues lo que prevaleció fue la ausencia de una adecuada información sobre temas de desarrollo minero y derechos colectivos, y lo que se produjo fue un abuso por cuestión de necesidad (al tratarse de una población pobre). Si bien la empresa afirmó que las tierras compradas a estas dos comunidades eran para distintos fines (lo que se reflejaba en estas cotizaciones tan distintas), en última instancia, las consecuencias para los comuneros de Pamputa no fueron favorables: cada familia recibió no más de US\$ 20.000 en promedio⁴⁹, un monto que en varios casos fue gastado prontamente. En contraprestación, la comunidad perdió sus mejores tierras para las labores agropecuarias que tradicionalmente realizaban. A partir de esta venta, la comunidad ha pasado por una profundización de situaciones de resquebrajamiento social y polarización interna.

Las negociaciones de Fuerabamba y Huancuire con la empresa parecen haber sido provechosas en términos económicos para estos comuneros. Sin embargo, junto con el caso de Pamputa, lo que reflejan es una intervención de la empresa, que va creando sujetos dependientes a esta y desarticulados del resto de los actores locales del distrito o de la provincia; es más, la empresa exige que estas comunidades no brinden información ni se apoyen en terceros. Esta manera de operar ha generado, además de un desarrollo desigual, recelos entre comunidades, las cuales mantienen un clima de tensión social latente en la provincia que es ya una característica de esta zona de convivencia minera.

49 Esta cifra es un aproximado considerando familias retornantes.



COTABAMBA / FOTO: COOPERACION

(iii) Aprobación del EIA del proyecto

El proceso de aprobación del EIA de Las Bambas concluyó en 2011, luego del período de exploración. Dicho estudio era un requisito para empezar la etapa de construcción de la mina en 2012. Hasta ese momento, habían transcurrido siete años de la presencia de Xstrata en la zona, con espacios de relacionamiento más de tipo coyunturales para abordar algunos temas de tensión con actores locales; y hasta ese momento, no se habían desarrollado procesos de diálogo articulados que asegurasen un estado de convivencia estable a largo plazo. Sin embargo, el EIA sería una de las excepciones, ya que su aprobación, por ley, requería un proceso participativo de presentación del estudio y recojo de opiniones de parte de la población local.

Para tal proceso, la convocatoria fue amplia y participaron las comunidades del área de influencia directa de la mina (18 comunidades)⁵⁰ y del mineroducto (20 comunidades)⁵¹, las autoridades distritales y provinciales, la empresa Xstrata y sus contratistas, organismos estatales (como la Dirección Regional de Minería), organizaciones sociales (por ejemplo, la Federación Campesina de Cotabambas) y organizaciones no gubernamentales, como CooperAcción, OXFAM América, CADEP y Caritas (Moreno 2014: 132).

Para la aprobación del EIA, la normativa nacional estipula que deben realizarse talleres entre las poblaciones de influencia directa para informar sobre la naturaleza del proyecto, aspectos normativos y etapas y resultados del EIA⁵². Así, luego de celebrarse la convocatoria mediante afiches y spots radiales, durante el año 2009, empezaron a efectuarse cuatro rondas de talleres: dos para las zonas de influencia directa de la unidad productiva minera y dos para las zonas afectadas por la futura construcción del mineroducto. Posteriormente, en julio de 2010, se realizó una audiencia pública principal para la presentación del EIA en Challhuahuacho, a la que habrían acudido alrededor de 4500 personas. El EIA fue aprobado finalmente el 7 de marzo de 2011 por la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Minem.

Desde la perspectiva de la empresa y de algunos actores estatales, dichas actividades se desarrollaron positivamente. Sin embargo, este proceso informativo y de participación ciudadana arrojó algunas lecciones que vale la pena señalar como características habituales en algunos espacios de diálogo con empresas mineras y el gobierno central. Según Moreno (2014: 141 y 144), quien realizó una sistematización de esta experiencia, el diálogo con los actores locales para la aprobación del EIA de Las Bambas tuvo las siguientes carencias:

-
- 50 Conformada por las comunidades de Huancuire, Pamputa, Cconccacca, Carmen Alto de Challhuahuacho, Manuel Seoane Corrales, Quehuira, Chuicuini, Chicñahuí, Choquecca, Pumamarca, Huanacopampa, Ccasa, Allahua, Ccahuarpirhua, Chumille, Huayulloc, Arcospampa Congota y Sasahuilca.
 - 51 Inicialmente, se consideró la construcción de un mineroducto entre Las Bambas y Espinar, opción que luego fue desestimada con la modificación del EIA en agosto de 2013.
 - 52 Son tres las etapas de acercamiento a la población en el marco de la aprobación de un EIA: la etapa de difusión, en la que se brinda información básica de los pasos y las actividades que serán desarrolladas; la etapa de información y escucha, en la que, mediante los talleres participativos, se informa sobre la naturaleza del proyecto y del EIA, y se recogen inquietudes; y la etapa de audiencia pública, espacio en el que se presentan los resultados del EIA y se recogen comentarios de la población.

- Se llegó a la instancia con importantes niveles de desconfianza y percepciones de desinformación. Se deben tener en cuenta, además, los períodos de tensiones o crisis sociales precedentes para poder construir nuevos espacios de acercamiento y diálogo genuino.
- El abordaje fue básicamente normativo y no consideró la posibilidad de decidir sobre preocupaciones de fondo para la localidad. La información no fue presentada de manera que pudiera ser entendida plenamente por las autoridades y la población local en conjunto.
- Los ritmos del proceso fueron impuestos según la norma, sintonizando bien con los actores estatales y la empresa, pero no necesariamente con las comunidades.
- La mayoría de los representantes locales manifestó que no contó con tiempo suficiente de preparación para este proceso. Aun así, posiblemente no solo se trate de un problema de tiempo, sino también de capacidades adquiridas previamente: para revertir esto, se requiere un apoyo específico a los actores locales.
- El proceso de acercamiento a la población para la aprobación del EIA tuvo un fin informativo y no de consulta; por ello, no necesariamente satisfizo las expectativas y preocupaciones de los actores locales. A partir de los talleres y la audiencia pública, la población indicó una serie de situaciones conflictivas, como el riesgo de impacto en el medioambiente, la implementación o no de proyectos productivos y oportunidades de empleo en comunidades, la administración y el funcionamiento del Fosbam, el incumplimiento de acuerdos previos, la exigencia de canales de comunicación permanentes y eficaces con la empresa, la reubicación de Fuerabambas y la implementación del EIA.

Si bien este proceso tenía un carácter ante todo informativo y no pretendía convertirse en un espacio de concertación mayor y permanente, evidenció la necesidad que había en el ámbito local de construir espacios de diálogo amplios que pudieran esclarecer aspectos sobre el desempeño de la empresa y abordar las diferentes problemáticas y retos para el desarrollo local. También reflejó las pocas capacidades institucionalizadas que había para promover un diálogo genuino tanto por parte de la empresa como de algunos organismos estatales.

Escenarios de tensión recurrentes

Desde el inicio del proyecto Las Bambas, en 2004, los niveles de confianza/desconfianza entre los actores locales (autoridades, comunidades, organizaciones, etc.) con la empresa han sido fluctuantes y con episodios de conflictividad recurrentes.

Desde que entró Xstrata a la zona, los paros y las manifestaciones han ocurrido con regularidad; algunas protestas claves se produjeron en setiembre de 2006, julio de 2007, mayo de 2008, mayo de 2011, junio de 2012, agosto de 2013 y febrero de 2015 (Auccapure 2014: 19-20). Uno de los de mayor gravedad fue el paro del 15 y 16 de mayo de 2011, en el cual se produjeron importantes protestas en Chahuahuallcho. En esa oportunidad, incluso un ingeniero de la empresa fue secuestrado para obligar a esta a negociar con la población e, igualmente, hubo una violenta represión por parte de la policía unos días después de este suceso. Del mismo modo, el paro de 72 horas realizado a partir del 6 de febrero de 2015 en Challhuahuacho, con la retención temporal de un grupo de empleados de una empresa subcontratista, llevó a la conformación de una mesa de desarrollo en este distrito, convocada por el gobierno central, organizaciones locales (promotoras del paro) y la alcaldía distrital.

Esta secuencia de hechos en Cotabambas, donde se produjeron conflictos de baja intensidad y, en algunos casos, eventos de mayor conflictividad, es clásica de un escenario de convivencia con la minería; no se rechaza directamente la actividad minera, pero surgen desencuentros y tensiones recurrentes a causa de la presencia de la operación en la zona. En este contexto, el gobierno central decidió en 2012 convocar a la Mesa de Desarrollo de Cotabambas como una manera de facilitar el diálogo y asegurar el avance de los trabajos y la consolidación del proyecto Las Bambas. Si bien es la primera experiencia de este tipo de mesa, acuñada con el nombre de "mesa de desarrollo", tuvo algunas particularidades que le restaron efectividad y que, a su vez, demuestran que estos organismos son todavía espacios con una institucionalidad en construcción.

Al llegar a este punto, el proyecto minero Las Bambas había logrado afianzar entre sus aliados a algunas comunidades de sus zonas de influencia directa, a la autoridad distrital de Challhuahuacho y, en menor medida, a la Municipalidad Provincial de Cotabambas y a los pequeños y medianos

empresarios de servicios, que empezaban a beneficiarse del inicio de la construcción de la mina, principalmente, en el mismo distrito. Como se señaló, esto se habría logrado mediante negociaciones individuales como las mostradas en esta sección.

CREACIÓN DE LA MESA

El 24 de julio de 2012, el Minem, luego de coordinar con las autoridades locales de Cotabambas, decidió promover la Mesa de Trabajo para el Desarrollo de la Provincia de Cotabambas (Mesa de Desarrollo de Cotabambas). Esta fue creada mediante la R. M. No 180-2012-PCM⁵³. Hay dos características que definen el nacimiento de esa mesa. Primero, en ese momento no se producía un conflicto en particular; es decir, la mesa no surgía como consecuencia de protestas o una situación de tensión social notoria. Segundo, durante 2012, se iniciaron las obras de construcción del proyecto Las Bambas (luego de la aprobación del EIA un año antes). Estos dos elementos definen este espacio como una mesa “preventiva” ante un posible conflicto; de hecho, la necesidad de convocar a una mesa de este tipo nació precisamente a partir de los sonados conflictos de Conga y Espinar, ocurridos durante 2011 y la primera mitad de 2012.

Si bien esta iniciativa formó parte de un sistema de prevención de conflictos, en la práctica la Mesa de Desarrollo de Cotabambas (MDC) tuvo algunos “déficits”, como la poca amplitud de su convocatoria, aspecto que a mediano plazo le restó fuerza en términos de prevenir nuevos escenarios de tensión o estallidos sociales.

Además, en la mesa resaltaron dos ausencias importantes: (a) representantes de organizaciones de sociedad civil de la provincia, y (b) representantes del proyecto minero Las Bambas (al ser, largamente, el proyecto minero de mayor envergadura e impacto local). Así, tanto en la resolución que creó la mesa como en su reglamento, aprobado el 22 de agosto de 2012, solo se consideró como integrantes de este espacio a los alcaldes distritales y al provincial de Cotabambas, y a los representantes de ministerios y organismos del gobierno central. La mesa estaría presidida por el por el Ministerio de Energía y Minas. De esta manera, la mesa estuvo conformada por:

53 La resolución fue emitida por la PCM debido al carácter multisectorial de la intervención.

Gobierno central:

- Un representante del Ministerio de Energía y Minas (Minem)
- Un representante de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)
- Un representante del Ministerio de Inclusión Social (Midis)
- Un representante del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS)
- Un representante del Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri)
- Un representante del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)

Gobiernos locales:

- Alcalde provincial de Cotabambas
- Alcalde distrital de Challhuahuacho
- Alcalde distrital de Cotabambas
- Alcalde distrital de Coyllurqui
- Alcalde distrital de Haquira
- Alcalde distrital de Mara

Esta conformación trajo consigo, como una primera consecuencia, un desconocimiento generalizado de la población provincial de Cotabambas respecto a la existencia de esta mesa, lo que lógicamente debilitaba sus impactos. Debido a que, por un lado, los únicos interlocutores locales eran los alcaldes y los pedidos al gobierno central podían estar orientados a realzar su gestión municipal o a ser priorizados unilateralmente antes que a legitimar demandas participativas y, por otro lado, dado que se trataba de actores transitorios con posibilidades limitadas para hacer un seguimiento a los acuerdos, la MDC entregó su informe final en diciembre de 2013, y los alcaldes concluían sus mandatos en diciembre de 2014. En efecto, de los seis alcaldes que participaron en la mesa, solo uno de ellos, el de Challhuahuacho, continuó en el siguiente periodo, pero en la alcaldía provincial.

El desconocimiento absoluto sobre esta mesa se pudo verificar en diversas entrevistas y talleres realizados por CooperAcción en varios distritos de la provincia⁵⁴. Así, en una reunión con dirigentes, en febrero de 2015, en Tambobamba, la capital de la provincia de Cotabambas, de un total de 29 asistentes⁵⁵, solo una persona conocía la existencia de la mesa gracias a una audiencia pública organizada por el exalcalde provincial. Esto también fue corroborado por la oficina permanente de CooperAcción, que trabaja a nivel de la provincia. Uno de los testimonios recogidos es el siguiente:

“Eso nos ha sorprendido bastante a nosotros, más que todo dirigentes. Eso se había llevado en el distrito de Mara, más que todos los alcaldes, nada más. Esa mesa de trabajo con los representantes del Estado creo que lo hicieron. Pero eso nunca nos han dado de conocer a nosotros, nunca abiertamente lo hicieron, simplemente así ocultos los alcaldes lo hicieron. Hace poco, nosotros nos enteramos que eso había acá en la provincia de Cotabambas, pero nosotros no sabíamos para nada, prácticamente”. (Entrevista 1, dirigente de Cotabambas, mayo de 2015)

Por su parte, la ausencia de la empresa dejó varios temas ambientales y de responsabilidad social pendientes de discusión, temas que más adelante saldrían a la luz a nivel del distrito de Challhuahuacho, donde opera la mina, y a nivel de la provincia. Estos nuevos espacios de negociación aparecieron en 2015 como respuesta a reclamos formales en los que las organizaciones convocaron a la empresa y al gobierno central a sesiones informativas y de diálogo, además de protestas puntuales, especialmente en Challhuahuacho.

Dinámica de la mesa

La MDC, calificada como mesa de desarrollo, habría tenido como principal objetivo el poner en cartera la mayor cantidad de proyectos de infraestructura y otras iniciativas públicas en la provincia de Cotabambas. Según Fernando Castillo, director de la Oficina General de Gestión Social del Minem, se

54 Para abordar el presente caso, se realizó un trabajo de campo exhaustivo en Tambobamba, Haquira y Challhuahuacho, tanto a nivel urbano como rural, al visitar comunidades. Sin embargo, a través de la oficina local de CooperAcción en Cotabambas, se pudo verificar que el desconocimiento sobre esta mesa de desarrollo también se repetía en los demás distritos de la provincia.

55 En esta reunión, participaron dirigentes de comunidades, rondas rurales y urbanas, federaciones campesinas y organizaciones de mujeres entre otros.

buscaba cortar con una dinámica de “diálogo sin resultados”⁵⁶. Sin embargo, por diversos motivos que se explican más adelante, los tiempos de ejecución de los acuerdos no suelen ser cortos: así lo evidencian los tres casos de mesas expuestos en este estudio, que, en promedio, tomaron dos años para empezar a ejecutarse. Por ello, se experimenta la sensación de que la mayor parte de mesas de diálogo o desarrollo no sirven ni cumplen sus acuerdos.

En total, se produjeron 12 reuniones de trabajo, alternadamente, en Lima y en cada una de las capitales, tanto la provincial como las distritales, de Cotabambas. Estas sesiones se efectuaron entre el 22 de agosto de 2012 y el 26 de junio de 2013; adicionalmente, se realizó una para el cierre de la mesa, el 11 de diciembre de 2013, en la cual se presentó un borrador del informe final.

A continuación, se presentan las exposiciones del gobierno central, las respuestas de los alcaldes y los acuerdos comprendidos entre la primera y la sexta acta de reuniones, con el fin de poder analizar las dinámicas de este tipo de mesa.

Cuadro 3.1: Dinámica de las sesiones 1 a 6 de la Mesa de Desarrollo de Cotabambas

	Exposiciones	Respuestas de alcaldes	Acuerdos
Acta 1 (22/ Ago/2012)	Instalación de la Mesa de Trabajo, aprobación del reglamento interno, incorporación de otros representantes a la mesa (Gobierno Regional de Apurímac, Ministerio de Educación, Ministerio del Ambiente y representantes de las empresas mineras)		
Acta 2 (13/ Set/2012)	Sector Vivienda- Programa de Saneamiento Urbano y Rural: proyectos de saneamiento integral en donde se ha cruzado información focalizada (nivel de pobreza, gobierno nacional, regional y local).		

56 La expresión “diálogo sin resultados” se utiliza para describir aquellos procesos de mesas en las que las actas no son cumplidas o en las que las sesiones sirven para la revisión de acuerdos anteriores no ejecutados sin que se expongan nuevos avances.

	Exposiciones	Respuestas de alcaldes	Acuerdos
	Sector Transportes- corredor Chinchaypujuio- Cotabambas- Tambobamba- Challhuahuacho mejorará niveles de servicio. Fonei (Fondo de Inclusión Económica) va a permitir proyectos importantes en Salud, educación y transportes.	Alcalde de Challhuahuacho: el gerente de la subregión va a entregar el perfil que se está licitando sobre la carretera Challhuahuacho- Lima.	
	Sector de Inclusión Social- han implementado programas de alivio temporal, como programas de 1er piso, pidió que los representantes de localidades ayuden a identificar a los beneficiarios del programa.	Intervención del Midis dificultada por la falta de identificación (carecen de DNI) de los pobladores de los seis distritos.	Se acordó invitar a representantes del Reniec para hallar una solución para la siguiente reunión. Atendiendo el pedido, la Reniec anunció realizar Ferias de Identidad, asegurando entregar un cronograma para la realización de Ferias de Identidad en la Provincia el 15 de octubre.
	Sector de Energía y Minas- informó acerca del proyecto de Electrificación Rural y las localidades beneficiadas, y un breve balance del Programa Cocinas Mejoradas.	Preocupación de todos los alcaldes de la Provincias de Cotabambas por la falta de fluido eléctrico, y en las zonas que existe cableado eléctrico el servicio es deficiente (continuos cortes del fluido, falta de alumbrado público).	Se acuerda invitar a los funcionarios de Electro Sur a la siguiente reunión para que realicen una exposición de las acciones que han tomado para dar solución a estos problemas.

	Exposiciones	Respuestas de alcaldes	Acuerdos
	Sector de agricultura-realizó una exposición de los programas del Minag (actualmente, Minagri), que aún dependen del ministerio, manifestando que ya se habían transferido a los gobiernos regionales todos los demás programas. Anunció además la transferencia de dos tractores para los distritos de Cotabambas y Mara. Explicó luego porqué el Programa PSI-Sierra no había considerado a Apurímac en intervención.	Malestar de todos los alcaldes por falta de presencia del sector agricultura y pedido que se den a conocer los aportes o programas con los que van a participar en el desarrollo de la provincia. Asimismo, los alcaldes piden a la Presidencia de la mesa gestionar y facilitar la presencia de profesionales que los asesoren en la formulación de sus proyectos.	Se crea el Subgrupo de Agricultura, presidido por el GRC y conformado por representantes del Minag, jefe de la Agencia Agraria Cotabambas, representantes de cada municipio, dirección regional agraria, Foncodes, entre otros.
"Acta 3 (11-Oct-2012)"	Representante de Electro Sur Este: expuso las acciones que vienen realizando, e informó que la convocatoria para la renovación de redes de electrificación en Challhuahuacho.	Alcaldes solicitaron que la empresa deje las zonas en concesión para hacer las obras de mayor urgencia.	La empresa asegura el término de cuatro obras (de renovación de estructuras tramo) para este año, además se comprometió a entregar un informe detallando la ampliación de zonas con atención de los técnicos para la población, y analizar la decisión de renunciar a algunas zonas de concesión.
	Sector Agricultura: exposición sobre los beneficios del programa AGROIDEAS y propuesta de evento sobre la Implementación de Planes de Negocios, donde se identificará y priorizará un proyecto por distrito. Asimismo se compromete a entregar un cronograma de vacunación por parte de Sanidad Animal.	Frente a la propuesta del sector agricultura, cada alcalde se compromete a garantizar la participación de cinco o seis personas que cubran los requerimientos del programa.	

	Exposiciones	Respuestas de alcaldes	Acuerdos
"Acta 4 (8-Nov-2012)"	Representante de Electro Sur Este: informa la culminación de dos obras en la zona, y la decisión de la empresa de renunciar a 120 lugares de concesión.	Alcalde de Mara realizó queja respecto al incumplimiento de Electro Sur del convenio con la municipalidad, habiendo ellos cumplido con la compra de 40 postes de concreto.	Iniciará renovación de postes en el 2013 en Cotabambas, priorizando al Distrito de Mara, y en ese mismo año abrirá la líneas de transmisión Combapata-Llusco.
	Sector agricultura: hizo un resumen sobre el Taller que realizó AGROIDEAS, confirmó que se cumplió con la entrega de dos tractores y terminó con el informe de Senasa sobre la vacunación porcina.	Alcaldes hicieron pedido de tener un tractor para cada localidad. Además, se hace el pedido de retorno de un tractor que fue transferido a la provincia de Chincheros.	El ministerio considerará la incorporación de maquinaria agrícola de acuerdo a cada uno de los planes de negocios. También se compromete a informar la situación actual del tractor en Chincheros en la siguiente reunión.
	Ministerio de Transportes y Comunicaciones: inicio de estudios de preinversión a nivel de perfil de la Carretera Empalme PE-3S, actualmente en formulación de observaciones. Además pide precisiones de las autoridades para definir el cronograma para asesoramiento técnico en la formulación de estudios relacionados a proyectos viales.		

	Exposiciones	Respuestas de alcaldes	Acuerdos
	Sector salud: participará en la reunión de coordinación con el personal técnico de las municipalidades de Tambobamba, para la elaboración del diagnóstico situacional de los establecimientos. También brindará una campaña de salud integral, priorizando los servicios de ginecología, pediatría y cirugía general.		
	Ministerio de Economía y Finanzas: llevará a la siguiente reunión un informe sobre a la gestión de financiamiento para la formulación de estudios de pre inversión en toda la provincia.		
"Acta 5 (13-Dic-2012)"			El gobierno nacional contratará un profesional (contador) para la asistencia en las liquidaciones de las obras del distrito de Coyllurqui, y dos especialistas que brinden asesoría a los alcaldes para la elaboración de sus proyectos de inversión pública.
			Ministerio de Economía y Finanzas recibirá información de ideas de proyectos de los alcaldes, y tres proyectos mayores a S/.1,2 millones para ser revisados por el MEF.

	Exposiciones	Respuestas de alcaldes	Acuerdos
		Los alcaldes reiteran su pedido hacia el MINAG de incorporar técnicos agrarios en todos los distritos, y del retorno del tractor de la provincia que se halla en Chincheros	MINAG asignará un especialista que asesore a las organizaciones de los distritos en la formulación de sus planes de negocios del programa AGROIDEAS. También alcanzará a los alcaldes los procedimientos administrativos para acceder al programa "Mi Riego".
"Acta 6 (15-Ene-2013)"			Sobre la distribución de las 12 000 cocinas a la provincia, se entregarán 2 000 cocinas a cada distrito. Su distribución iniciará en Marzo del 2013.
	Electro Sur Este: informa sobre el cumplimiento del programa de obras del sector, y anuncia el próximo inicio de la obra de electrificación de Cotabambas (en las zonas que no se pueden electrificar se empadronará a los beneficiarios).		
	Minsa: se compromete a dar un soporte técnico en la formulación de los proyectos de las municipalidades. También se fortalecerán tres centros de salud, se entregarán tres ambulancias, fortaleciendo centros estratégicos además de hacer visitas con un equipo multidisciplinario que hará proyectos de inversión.	Regidora de la Municipalidad de Tambobamba comunica la dificultad en la Unidad Ejecutora.	El aviso de la regidora es trasladado al representante del Minsa, que contestará en forma oficial al respecto en la siguiente reunión.

	Exposiciones	Respuestas de alcaldes	Acuerdos
	<p>Minag: informa que el Programa Mi Riego se está implementando y pueden presentar sus solicitudes, y el responsable de AGROIDEAS informó sobre el alcance del proyecto.</p>		<p>El retorno del tractor (que fue mencionado en la reunión previa) ha sido solicitado oficialmente a Agrorural, quien autorizó su traslado a Chincheros. Respondiendo al pedido de la reunión anterior, AGROIDEAS apoyará con un especialista, para recabar la información necesaria.</p>
	<p>Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social informa las acciones sobre Pensión 65, sobre Compras Mi Perú (que ya cuenta con los uniformes respectivos para las escuelas de la provincia), y sobre el Convenio Ccali Warma (para dar alimentos a los escolares).</p>		
	<p>MTC: confirmó la aprobación del Corredor Vial Empalme PE 3S con la firma de contrato pendiente (de ruta Mollepuquio - Chinchaypujio - Cotabambas - Tambobamba - Challhuahuacho).</p>		
	<p>MTC: estará asignando prontamente un consultor que formule los estudios sobre la construcción del puente carrozable sobre el río Apurímac, en el sector Kutuctay.</p>		

Fuente: actas de las sesiones.

Luego de una revisión de las actas de las sesiones, se observa que la MDC tuvo dos características en sus dinámicas de trabajo: (i) una presentación de las principales labores, ya en ejecución, por parte de diversos sectores del gobierno central, y (ii) oferta de nuevos proyectos gubernamentales, ya sea por pedido de las autoridades locales o por iniciativa del gobierno central.

Respecto al primer punto, se puede apreciar en las actas que muchas de las obras y los proyectos que se comentan a nivel de organismos del gobierno central se estaban desarrollando antes de la creación de esta mesa (es común que en instancias de mesas de diálogo o desarrollo se agrupen, dentro de una misma “canasta”, los proyectos nuevos y en curso).

Respecto al segundo punto, una de las particularidades de la MDC fue los préstamos por adelanto de canon, acordados por el gobierno central y los gobiernos locales de la provincia. En total, fueron dos paquetes de endeudamiento por este concepto: uno en el marco de la mesa y otro posterior a ella, que serían invertidos en nuevas obras de infraestructura para la provincia. El primer préstamo por adelanto de canon fue de S/. 47 millones, de los cuales S/. 24,8 millones serían destinados exclusivamente al distrito de Challhuahuacho (donde opera Las Bambas). Este crédito fue aprobado en setiembre de 2013 (D. S. No 235-2013-EF) y se presentó como uno de los principales logros de la Mesa de Desarrollo de Cotabambas. El segundo paquete de endeudamiento es posterior a esta mesa y fue aprobado en noviembre de 2014 (D. S. No 330-2014-EF): ascendió a S/. 137 millones, de los que S/. 89 millones fueron para Challhuahuacho⁵⁷. Ambos préstamos fueron autorizados por el MEF.

En total, el primer paquete de financiamiento previó financiar 14 proyectos referidos a los sectores de educación, saneamiento y riego en los distritos de Challhuahuacho, Tambobamba y Mara⁵⁸.

Uno de los hallazgos reiterados a partir del trabajo de campo realizado para este estudio, ya sea por entrevistas o asistencia a talleres, es que numerosos dirigentes locales y población en general se expresaban en contra de estos préstamos por adelanto de canon. Curiosamente, este

57 El monto destinado para Challhuahuacho en el segundo paquete de endeudamiento es precisado en entrevista a la Oficina General de Gestión Social del Minem.

58 Lista provista en el Informe Final de la Mesa de Desarrollo de Cotabambas (págs. 93 y 94)..

tema surgía de manera absolutamente espontánea, es decir, sin que se les consultara a los implicados sobre estos préstamos. Por un lado, se criticaba que este aporte no representaría un esfuerzo adicional por parte del gobierno central a favor de la provincia, ya que finalmente se trataba del propio dinero de Cotabambas; los recursos del canon minero le pertenecen a las localidades en las que se genera este impuesto (y nunca revierten al gobierno central) y lo que se habría hecho simplemente es traer al presente un futuro ingreso asegurado de la provincia. Por otro lado, la población mencionaba en todo momento un temor por el sobreendeudamiento que pueden originar dichos préstamos, ya que estos deben ser devueltos y se les aplica una tasa de interés anual. Haciendo una comparación, normalmente, cuando el gobierno central realiza una transferencia de recursos ordinarios a los gobiernos locales o regionales, estos no generan un interés ni tampoco tienen que devolverse (a menos que no se ejecuten), en cambio, en el caso de Cotabambas, se trataba de un préstamo con intereses que tendría que repagarse. Algunos de los testimonios recogidos son los siguientes:

“Yo ya a veces ya no confío, simplemente es las mesas también para disimular, para opacar a la gente nomás, pero nunca se cumple. Por ejemplo, esa mesa de desarrollo o mesa de trabajo que hicieron los anteriores años en Mara, claro que los alcaldes han alcanzado los problemas y las necesidades de cada distrito, pero ¿con qué estaba atendiendo el Estado? Ni siquiera con el financiamiento del Estado sino con ese fondo de endeudamiento nos estaban atendiendo, en eso el Estado es lo que está errando. [...] Eso por ejemplo a nosotros no nos conviene pues, porque si el Estado tiene voluntad de apoyar o trabajar para su país, de otros fondos tiene que dar los proyectos presupuestos, no ya ese fondo de endeudamiento que tiene tasa de interés. Eso es lo que a nosotros tampoco nos conviene”. (Entrevista 1, dirigente de Cotabambas, mayo de 2015)

“Y lo peor es que todavía nos dicen que esto es un adelanto de canon. No hay adelanto de canon, esa es la falta de sinceramiento del Estado. “Adelanto de canon”, “ya estamos felices, ya tenemos plata”, pensábamos. [...] Cuando en sí es endeudamiento, es un préstamo que nos hace el Estado a cuenta del canon”. (Entrevista 2, dirigente de Cotabambas, mayo de 2015)



PLAZA DEL DISTRITO DE COTABAMBAS / FOTO: COOPERACION

Según los decretos supremos que autorizan estos préstamos por adelanto de canon, las condiciones de pago son las siguientes:

Primer paquete de endeudamiento de setiembre de 2013 (D. S. No 235-2013-EF)

El monto correspondiente al principal de la citada operación de endeudamiento interno será íntegramente cancelado en una (01) cuota, el 5 de enero de 2017, y devengará una tasa de interés efectiva anual de 4,65% sobre el monto efectivamente desembolsado. Los intereses serán pagados de forma semestral, calculados a partir de la fecha del primer desembolso.

Segundo paquete de endeudamiento de noviembre de 2014 (D. S. No 330-2014-EF)

El monto correspondiente al principal de la citada operación de endeudamiento interno será íntegramente cancelado en una (1) cuota, el 5 de enero de 2019, y devengará una tasa de interés efectiva anual de 4,67% sobre el monto efectivamente desembolsado. Los intereses serán pagados de forma semestral, calculados a partir de la fecha del primer desembolso.

Un préstamo per se no es algo malo, siempre y cuando sea bien invertido. Uno recurre al él, por ejemplo, para poder construir una vivienda o promover un negocio personal. Lo mismo sucede a nivel del gobierno nacional o los gobiernos subnacionales, en los que la adquisición de un préstamo puede ser positiva para el desarrollo local en determinadas circunstancias⁵⁹. En el caso de Cotabambas, el rechazo generalizado a estos préstamos por adelantado de canon indica dos fallas: primero, la falta de participación de la sociedad civil a través de sus organizaciones en la toma de decisiones respecto a estos acuerdos, considerando además que estos trascienden a los gobiernos de turno; y segundo, la falta de comunicación con la ciudadanía respecto a los posibles beneficios de este tipo de medidas a partir de la Mesa de Desarrollo de Cotabambas. Ambas carencias le restaron, en parte, legitimidad al proceso de la mesa, más aun cuando se comprometen recursos pertenecientes, en último instancia, a los ciudadanos de toda la provincia.

En el *Informe Final de la Mesa de Desarrollo de Cotabambas*, se describe el conjunto de proyectos de infraestructura y programas gubernamentales que se acordaron y otros que ya venían en curso dentro de esta provincia. La lista de las principales acciones y compromisos de la mesa, según este informe, abarcó los siguientes sectores⁶⁰.

- Sector energía y minas: electrificación rural (dos obras, una a cargo de la DGER y la otra a cargo de la empresa concesionaria Electro Sur Este S. A., por un valor de S/. 17 millones, prevista para 2014, que electrificaría 253 localidades y beneficiaría a 16.000 habitantes) y Programa Cocinas Perú (11.122 kits de cocinas a GLP en Apurímac).
- Sector salud: se entregó una ambulancia para el distrito de Haquira, pero quedaban pendientes de entrega dos ambulancias para los distritos de Mara y Cotabambas, según el informe, para el mes de setiembre de 2013; también se realizaron campañas de salud integral en los distritos de la provincia de Cotabambas como parte de las políticas ordinarias del Minsa.

59 Cuando el retorno social y económico de la inversión es positivo.

60 En esta lista, no se han incluido algunas acciones y compromisos de menor impacto o en las que no se especificaba claramente cuál era el aporte adicional de la mesa, sobre todo, en los casos de proyectos y programas gubernamentales ya en curso (de estos últimos, solo se han incluido algunos casos).

- Sector inclusión social: la participación del Midis en esta mesa ha tenido principalmente un carácter de difusión sobre funciones, alcances y requisitos que tienen los programas sociales adscritos a este ministerio.
- Sector vivienda, construcción y saneamiento: se señalan siete proyectos de saneamiento (agua potable, alcantarillado e instalación de letrinas) que serían financiados con el primer paquete de endeudamiento por adelanto de canon, por un valor de S/. 12.899.141. Los otros proyectos señalados en el informe, en muchos casos, aún no contaban con financiamiento al momento de las negociaciones de la mesa. El MVCS otorgó la buena pro de dos tambos (centros de servicios públicos múltiples): uno en el distrito de Challhuahuacho (Choccollo) y otro en el distrito de Haquira (Tulla).
- Sector agricultura: se realizaron varios talleres de información y capacitación sobre el programa Agroideas y el Minagri asignaría un especialista para la formulación de planes de negocios de los seis distritos; también se entregaron dos tractores: uno a la Municipalidad Provincial de Cotabambas y otro a la Municipalidad Distrital de Mara, en octubre de 2012, mediante convenios con Agrorural. Se informó sobre otros programas del sector, como Mi Riego, que estaba en proceso de implementación; igualmente, el Senasa cumplió con su cronograma de vacunación de ganado. En el primer paquete de endeudamiento por adelanto de canon, se incluyen cuatro proyectos de riego por un total de S/. 13.444.731.
- Sector transporte y comunicaciones: se mencionaron diversas labores de mejoramiento o construcción de vías programadas previamente por el MTC para la Red Nacional y para la Red de Caminos Departamentales, y otras acciones de construcción de caminos vecinales. También se estableció una lista de proyectos priorizados por las autoridades locales y se mencionó un préstamo interno a la Municipalidad Provincial de Cotabambas por parte del MEF por un monto de S/. 200 millones (*Informe Final de Mesa de Desarrollo de Cotabambas*, pág. 89), aunque no se dan mayores detalles de si este se llegó efectivamente a concretar y bajo qué resolución ministerial (a diferencia de los paquetes de endeudamiento por adelanto de canon que sí cuentan con resolución). Se brindaron asesorías en casos específicos sobre elaboración de estudios de proyectos. También se mencionaron tres proyectos del Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (Fitel), en etapa de operación y mantenimiento

al momento de llevarse a cabo la mesa, sobre servicios públicos en telecomunicaciones en zonas rurales (teléfonos públicos y banda ancha de internet).

- Sector educación: por medio del primer paquete de endeudamiento, se señalaron tres proyectos de mejoramiento o ampliación del servicio de educación primaria y secundaria en el distrito de Challhuahuacho, los que suman S/. 21.035.471. Además, se brindó asistencia técnica al equipo de la Oficina de Programación de Inversiones (OPI) del gobierno local de Challhuahuacho.
- Sector ambiente: se hicieron principalmente algunas evaluaciones preliminares relativas al crecimiento urbano de Challhuahuacho y sus problemas de saneamiento (inspección del botadero La Chila, identificación de 20 puntos críticos en la zona urbana y visitas a zonas propuestas para el relleno sanitario).
- Sector interior: se mencionó la construcción, en implementación, de una comisaría en el distrito de Mara en Cotabambas; sin embargo, no se cuenta con información de si este anuncio se llegó a concretar. En el directorio de comisarías del Mininter, no aparece actualmente la comisaría de Mara⁶¹, distrito en el que recientemente, en marzo de 2015, un grupo de delincuentes asesinó a la autoridad municipal electa⁶².
- Registro Nacional de Identidad (Reniec): se realizó una campaña durante un mes, noviembre de 2012, para el empadronamiento de ciudadanos (emisión de partidas de nacimiento, DNI, etc.).

Algunas conclusiones al revisar este listado son: (a) la mayor parte de las obras nuevas corresponden al fondo de endeudamiento; (b) se dio un énfasis importante a las labores de información de programas gubernamentales existentes, a los que los municipios podían postular con proyectos; (c) muchas de las acciones o proyectos listados corresponden al propio cronograma de acciones ya en curso por parte de los sectores; de estos, en algunos casos específicos, se lograron ampliaciones a favor de

61 Ver <https://www.mininter.gob.pe/serviciosMAPA-DIRECTORIO-DE-COMISARIAS>

62 Este es un pedido que data de varios años antes de la Mesa de Desarrollo de Cotabambas. El distrito de Mara es el único de los seis de Cotabambas que no cuenta con una comisaría.

Cotabambas; (d) fuera del fondo de endeudamiento, los nuevos proyectos priorizados por las autoridades locales en el marco de la mesa aún requerían la asignación de un presupuesto al momento de las negociaciones, pero los sectores no siempre tuvieron disponibilidad presupuestaria para ofrecer un financiamiento a corto plazo; (e) como en muchos casos de mesas, mayormente, los proyectos priorizados aún necesitaban la elaboración de perfiles o expedientes técnicos; y (f) parte de la intervención del gobierno central consistió en dar asistencia técnica para la elaboración de estudios de proyectos en casos específicos.

Como se indicó, al comienzo de la descripción de este caso, una de las fortalezas de la MDC fue que permitió articular de mejor manera a tres niveles de gobierno: central, provincial y distrital. No obstante, el espacio de la mesa no llegó a conformarse como una institución permanente ni tampoco esto se trasladó hacia otro espacio de concertación local, con lo cual esta articulación tiene un carácter transitorio.

El término de la Mesa de Desarrollo de Cotabambas (MDC)

Según el Minem, que presidió la MDC, para construir las bases conducentes al diálogo, se requiere recuperar la confianza de la población con el Estado mediante una presencia más activa de este, sobre todo, en el mundo rural. Para ello, como punto de partida, lo que buscaría una mesa de desarrollo es promover la ejecución de proyectos de infraestructura que ayuden a satisfacer las necesidades básicas de la población. En el caso de la MDC, se tenía previsto inicialmente convocar a cuatro sectores de manera estratégica: transporte, para la construcción de vías; vivienda, para saneamiento; agricultura, para riego y fomento productivo; y al propio Minem para electrificación rural. Finalmente, la convocatoria abarcó a un número mayor de sectores.

La concepción del desarrollo es multidimensional, es decir, toma en cuenta varios elementos (educación, salud, vivienda, etc.) como parte de un desarrollo integral⁶³. Es razonable, entonces, pensar el desarrollo de una provincia o distrito del Perú mediante una intervención multisectorial (o multidimensional).

63 Ello es habitual para diferentes tipos de indicadores de desarrollo; por ejemplo, el Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) considera como indicadores el ingreso familiar, logro educativo, analfabetismo y la esperanza de vida promedio dentro de una localidad.



UNIDAD LAS BAMBAS - MING / FOTO: EL COMERCIO

En general, este enfoque de trabajo multisectorial en las diferentes mesas de diálogo o desarrollo se ha aplicado con los subgrupos de trabajo sobre “inversiones o desarrollo productivo”, en los que se define un conjunto de inversiones para la localidad que es incorporado a una matriz de seguimiento desde donde el gobierno central monitorea su ejecución (este es el caso de las mesas de Cotabambas y Espinar). Cuando se quiere ampliar la intervención de la mesa, se abren nuevos subgrupos, como aquellos que buscan consensos con relación al tema medioambiente y minería.

Así, respecto a su contribución al desarrollo, una diferencia principal entre la MDC y otras mesas es que esta última se centró exclusivamente en la promoción de obras de infraestructura o ampliación de algunos programas sociales sin tocar otros componentes típicos de estos espacios de diálogo, como el ambiental o el de responsabilidad social de empresas mineras.

Como rasgo principal, lo que planteaba este modelo de mesa de desarrollo era una intervención lo más rápida posible y con ofrecimientos concretos, realizables, por parte del gobierno central. Lo cierto es que, quizás, por ser una primera experiencia de mesa de desarrollo, estos últimos objetivos no se cumplieron del todo; al respecto, basta con decir que entre el inicio de las reuniones y la entrega del informe final pasó un año y medio.

Otro aspecto que podría cuestionar al concepto de mesa de desarrollo, para el caso de Cotabambas, es su dinámica de trabajo. Luego de revisar las actas de las sesiones, lo que se constata es que la negociación se asemeja a una rueda de negocios en la que hay ofertantes y demandantes de obras públicas y programas sociales. Si bien las nuevas inversiones responden a una priorización realizada por los gobiernos locales durante el transcurso de la mesa, junto con esto se observa la ausencia de un lineamiento para el desarrollo local o diagnóstico social y económico del distrito o provincia, previo, que sirva de guía. Luego de conversar con varios funcionarios gubernamentales, se puede concluir que esta dinámica se repite en varias experiencias de mesas de diálogo o de desarrollo.

El desarrollo de una localidad, distrito, provincia, región o país demanda una planificación y, una vez concluida, fases para su implementación; es decir, requiere una visión estratégica. Por el contrario, una dinámica de trabajo de “simples pedidos” no estudiados previamente acarrea el peligro de que la mesa se convierta básicamente en una “mesa de partes” para las demandas locales. Este riesgo, también ha sido identificado por el Minem.

Por ejemplo, si uno observa las actas de la Mesa de Desarrollo de Cotabambas, podrá encontrarse con solicitudes generales y puntuales de los alcaldes sobre algunos temas relevantes no enmarcados en una estrategia de desarrollo previamente concebida:

- Preocupación de todos los alcaldes de la provincia por la falta de fluido eléctrico y porque en las zonas que existe cableado eléctrico el servicio es deficiente, con continuos cortes de electricidad o falta de alumbrado público, por ejemplo. (Acta 2, 13 de setiembre de 2012)
- Los alcaldes reiteran su pedido hacia el Minagri de incorporar técnicos agrarios en todos los distritos y en el retorno del tractor de la provincia que se encuentra en Chincheros. (Acta 5, 13 de diciembre de 2012)

- El alcalde de Cotabambas solicita una coordinación más estrecha con quienes hacen el empadronamiento (Programa Cocinas Perú), ya que el distrito no es considerado en los niveles de pobreza y descalifica a muchas familias. (Acta 7, 19 de febrero de 2013)
- El alcalde de Mara pide que se agilice el levantamiento de observaciones de los proyectos. Los alcaldes manifiestan su preocupación por la falta de personal docente. (Acta 7, 19 de febrero de 2013)
- Los alcaldes de Mara y Cotabambas expresan su malestar al no ser incluidos en la asignación del Programa Tambos a pesar de cumplir con los requisitos y haber hecho las gestiones. (Acta 9, 19 de abril de 2013)

Estos ejemplos remarcan las buenas intenciones de mejorar las condiciones de vida en Cotabambas, pero también una falta de orden al momento de abordar las propuestas. En términos de políticas públicas, la situación descrita plantea las dos siguientes propuestas:

La primera propuesta es que se requiere definir e institucionalizar dos procesos de atención en paralelo alrededor de las mesas: uno para las acciones urgentes y otro para la planificación a mediano y largo plazo. Ello cuestiona la pertinencia de cerrar los procesos de las mesas lo antes posible y de limitarlas únicamente a concretar una lista de obras por ofrecer; es decir, se sobreponen las expectativas a corto plazo (o sofocación del conflicto) a una perspectiva de desarrollo. Lo cierto es que, en términos institucionales, los ministerios no tienen la capacidad de trabajar al mismo tiempo en varias mesas de diálogo o desarrollo debido a la escasez de personal y al número elevado de conflictos sociales que se producen en el país, muchos de los cuales solicitan su propia mesa de negociación. En este contexto, resulta inconveniente para los ministerios mantener procesos largos.

La segunda propuesta plantea la pertinencia de reformular o potenciar instrumentos conexos, diseñados previamente por el Estado, que podrían ayudar a efectivizar y legitimar las mesas de diálogo y desarrollo.

Uno de estos instrumentos son los planes de desarrollo concertado (PDC), que, por lo general, no se los toma en cuenta en los procesos de las mesas. Eso pasó en la MDC. En algunos casos, se señala que estos no serían desarrollados participativamente, ya que no comprenderían a todos los distritos de una provincia o al sector rural de la población (comunidades) al momento de ser formulados. También se menciona que los PDC habrían estado desactualizados al inicio de algunas negociaciones en mesas de trabajo. Por el lado de los ministerios que acuden a la mesa, existen cuestionamientos, en ocasiones, respecto al tipo de obras que aparecen en estos planes. Lo cierto, sin embargo, es que un PDC bien construido facilitaría el trabajo de las mesas de desarrollo, ya que conduciría desde un inicio el tipo de obras que serían elegidas y estas ya habrían pasado por un proceso de consenso y legitimación social. El siguiente testimonio ayuda a ejemplificar:

“[Los planes de desarrollo hechos por las autoridades] han hecho las autoridades anteriores, pero simplemente ellos a su manera, a su gusto, lo han hecho y no lo están cumpliendo tampoco. Ellos nunca convocaron a las comunidades, a los dirigentes, para armar o para formar ese plan. Inclusive lo hicieron, lo han hecho pero entre ellos, y tampoco no lo practican.

[El último plan] en el año 2013 o 2014 se ha hecho con la anterior gestión [y las comunidades] nunca participaron, las autoridades nomás, los alcaldes, los gobernadores, así nomás”. (Entrevista 1, dirigente de Cotabambas, mayo de 2015)

El otro instrumento que no ha venido funcionando son los consejos de coordinación local (CCL) y regional (CCR), los cuales podrían suplir claramente a los ministerios en el monitoreo y la implementación de los acuerdos de las mesas.

Por último, es imposible hablar de desarrollo sin la incorporación, en este tipo de espacios, de las grandes empresas que operan en una localidad — como sucedió en la MDC—, ya que el impacto que estas generan en diversos ámbitos (económico, social, ambiental y cultural) es importante.

SEGUIMIENTO A LOS ACUERDOS Y CONTEXTO POSTERIOR

Plan de ejecución

Cuando se realiza una mesa de diálogo o de desarrollo y se acuerda un plan de inversiones, la lógica de la intervención puede adoptar los siguientes tres niveles:

- Primer nivel: acelerar la ejecución de proyectos ya existentes en una localidad por parte de los diferentes sectores o ministerios.
- Segundo nivel: apalancamiento de nuevos recursos económicos dirigidos a proyectos para la localidad y apoyo para su implementación.
- Tercer nivel: proceso de acompañamiento de manera más cercana y con continuidad en el tiempo para lograr bases del desarrollo local, apoyado en la promoción de un espacio de concertación permanente.

Generalmente, se alcanzan solo los dos primeros niveles en las experiencias de mesas, como sucedió en Cotabambas. Por su parte, alcanzar el tercer nivel requiere una voluntad política en el gobierno central para institucionalizar las mesas de desarrollo en un sistema de intervención de largo plazo; las condiciones logísticas actuales, por cierto, dificultan procesos de acompañamiento más largos.

En cuanto al primer nivel de intervención, frecuentemente, son incorporados a los procesos de las mesas proyectos de inversión pública o programas sociales que ya vienen siendo ejecutados en una localidad; el plus que al respecto puede dar la mesa es acelerar su ejecución en el caso de obras de infraestructura o ampliar su ámbito de acción en el caso de programas sociales. Sin embargo, esta perspectiva de trabajo, en ocasiones, es relativamente engañosa para los beneficiarios o actores locales que participan en la negociación, ya que estos suelen preferir nuevas obras, es decir, "más obras". En la novena sesión de la MDC, por ejemplo, cuando el sector vivienda informó sobre las obras del Programa Nacional de Saneamiento Rural y entregó un listado de las obras que se realizarían en la provincia, los alcaldes solicitaron que se traslade su malestar a los funcionarios del sector, dado que los proyectos que les presentaban ya se habían ejecutado o se venían ejecutando con recursos de la municipalidad.

En el caso del segundo nivel, lo que se ha observado en las tres mesas analizadas es que la ejecución de nuevas obras toma al menos dos años desde el final de las conversaciones en cada proceso. En MDC, esto es notorio en los proyectos ofrecidos en el primer paquete de endeudamiento por adelanto de canon. A comienzos de 2015, de los 14 proyectos asociados a este préstamo, solo uno de ellos estaba casi concluido⁶⁴, mientras que el resto aún presentaba avances parciales.

Las razones de estas demoras son variadas, pero mayormente responden a la propia estructura del sistema de planificación presupuestal en el sector público, a un tema de capacidades para la ejecución de los proyectos o a la voluntad de los mismos sectores para incluir estos acuerdos en su programación presupuestal lo antes posible. Para este último caso, se recomienda institucionalizar los compromisos que devienen de las mesas cuando concluyen, mediante una resolución de carácter vinculante.

Adicionalmente a veces, las mesas comprometen nuevos recursos para una localidad sin que cuenten con los expedientes técnicos de los proyectos. Es común, por ejemplo, que a nivel de gobiernos locales se solicite ayuda para la elaboración de los estudios de proyectos a algunas entidades del gobierno central. Esto sucedió en la sesión 7 de la MDC, el 19 de febrero de 2013, cuando el Minagri informó acerca del programa Mi Riego y los procedimientos requeridos para ser beneficiarios de este; entonces, los alcaldes solicitaron la presencia de un equipo del Minagri en la provincia, para que brinde asesoría técnica y apoyo en la elaboración de expedientes. En cuanto a los nuevos compromisos, muchos de estos ofrecimientos recién se pueden incorporar en el pliego presupuestal de cada sector en el siguiente año⁶⁵. Por último, también se habría señalado una lenta ejecución de los proyectos por parte de algunos gobiernos locales.

Estas demoras le habrían restado credibilidad a la mesa. Un ejemplo de ello es que en marzo de 2015, cuando se inició otra ronda de reuniones entre las nuevas autoridades municipales de Cotabambas y el gobierno central para definir conjuntamente nuevas inversiones en sus zonas, los alcaldes

64 El proyecto en mención es el de "Ampliación y Mejoramiento de los Servicios de Educación Inicial de la I. E. No 786, Primaria de la I. E. No 51074 y Secundaria de la I. E. José Antonio Encinas en la Comunidad de Ccasa, distrito de Challhuahuacho, Cotabambas, Apurímac" (S/. 6.090.947).

65 Esto quiere decir que si el requerimiento presupuestal no se presenta al MEF hasta el mes de junio, para el siguiente año fiscal, este tendrá que programarse para el subsiguiente año.

prefirieron llamar con otro nombre a este nuevo espacio; así, en lugar de mesa de desarrollo, esta nueva ronda de reuniones se denominó “Taller de Planificación e Intervención de los Sectores Nacionales y Locales para la Provincia de Cotabambas”. Del mismo modo, según el testimonio de un regidor provincial actual, el exalcalde de Challhuahuacho habría preferido, en algunas ocasiones, acudir a Lima para negociar nuevas inversiones, aprovechando que Las Bambas se ubica en su jurisdicción, en lugar de utilizar como canal lógico de comunicación con el gobierno central a la MDC cuando esta sesionaba.

En el acta de cierre de la mesa, de diciembre de 2013, se menciona la conformación de un comité de seguimiento y monitoreo de los acuerdos alcanzados que estaría integrado por el Minem, el MEF y dos alcaldes: el de la provincia y el del distrito de Cotabambas, cuyo mandato concluía en diciembre de 2014. En la práctica, el Minem, que presidía la mesa, ha sido el que ha liderado las tareas de seguimiento y continúa impulsando la concreción de estos acuerdos.

Como se señaló al inicio, un tercer nivel de intervención sería aquel que busca generar un acompañamiento más permanente del gobierno central en la localidad y, a su vez, consolidar un espacio de concertación de las políticas de desarrollo locales en la que participan todos los actores relevantes. Este objetivo, sin embargo, todavía escapa de la política institucional de intervención de las mesas de diálogo o desarrollo.

Mesa de Desarrollo de Challhuahuacho

Como se ha podido observar del largo proceso de relacionamiento desde el inicio del proyecto Las Bambas, en el año 2004, las preocupaciones y aspiraciones de la población iban más allá de las actividades y los ofrecimientos de la MDC. Sobre esta base, era previsible que futuros desencuentros con la empresa desembocaran en episodios de conflictividad social y nuevos espacios de diálogo y negociación. Esto sucedió, y durante 2015, se desarrollaron dos nuevos espacios para atender estas demandas; la ciudadanía, igualmente, buscó sus propios canales para observar el desempeño ambiental de la empresa, sobre todo, en lo referente al cambio del EIA de Las Bambas en 2013, mediante el cual se canceló el mineroducto y se posibilitó la construcción de una planta de tratamiento de molibdeno en Cotabambas.

El primero de estos nuevos espacios fue la Mesa de Desarrollo del distrito de Challhuahuacho, que nació a partir de dos desencadenantes. Por un lado, el proyecto minero Las Bambas, el de mayor envergadura en la región, entrado

el año 2015, concluyó la etapa de construcción de la mina, lo que acarreó una reducción grande del número de empleados. Algunas versiones señalan que la cantidad de trabajadores se reduciría de 18.000 a 3.000 conforme fuese concluyendo la etapa de construcción y que la empresa mantendría al personal más especializado: esto afectó fuertemente la economía de la zona a nivel de empleo y oferta de servicios locales. Por otro lado, a esta coyuntura se le habría sumado el descontento de las comunidades altas del distrito de Challhuahuacho a causa del aparente incumplimiento de acuerdos suscritos con el anterior dueño de la mina y por estar menos favorecidas que las comunidades de la zona de influencia directa. Ambos hechos motivaron, a comienzos de febrero de 2015, un paro de 72 horas, que en su momento de mayor tensión, ocasionó la retención de un grupo de trabajadores de una empresa subcontratista de Las Bambas.

Finalmente, a partir de un pliego de reclamos de 30 puntos por parte de la población, el 28 de febrero se creó la Mesa de Desarrollo de Challhuahuacho, promovida por el gobierno nacional, el gobierno local, las comunidades campesinas y las organizaciones locales. La mesa estuvo presidida por el Minagri. Para su funcionamiento, se conformaron cuatro submesas de trabajo según su acta de instalación: (i) infraestructura social y productiva, (ii) minería y ambiente, (iii) desarrollo agropecuario, y (iv) responsabilidad social. Estas fueron conformadas de la siguiente manera:

Cuadro 3.2: Composición de submesas de trabajo e integrantes de la Mesa de Desarrollo de Challhuahuacho

Submesa de trabajo	Integrantes
Mesa de Infraestructura Social y Productiva	MTC Minedu MVCS Minsa Dirigentes de organizaciones de Challhuahuacho
Mesa de Minería y Ambiente	Minems Minam Dirigentes de organizaciones de Challhuahuacho
Mesa de Desarrollo Agropecuario	Minagri Dirigentes de organizaciones de Challhuahuacho
Mesa de Responsabilidad Social	Minem Empresa MMG Las Bambas Dirigentes de organizaciones de Challhuahuacho

Fuente: acta de instalación de la Mesa de Desarrollo de Challhuahuacho, del 28 de febrero de 2015.

Según se indica en el acta de instalación de la mesa, con el inicio de este espacio de negociación “las autoridades, población y empresa minera acuerdan mantener y proseguir el contexto de tranquilidad y paz social requerido dentro del distrito de Challhuahuacho”. Esta cláusula confirma uno de los objetivos de este tipo de instrumento de gestión de conflictos: evitar cualquier escalamiento de la violencia y promover el diálogo. En paralelo, también se suele apaciguar al movimiento social con la instalación de una mesa, aunque esto no constituye una regla.

Asimismo, se indica que de los 30 puntos de la plataforma de lucha, se discutirían en el marco de la mesa, los siguientes:

Punto 1: oportunidades de empleo

Punto 3: negociación de aporte de 10% de las utilidades de la empresa

Punto 4: pago por licencia social del agua

Punto 14: servicios de hospedaje y restaurantes

Punto 18: apoyo con movilidad escolar para comunidades

Punto 22: cambio de relacionistas comunitarios

Punto 26: revisión del convenio marco y de las 17 condiciones sociales (o anexo K del contrato de licitación del proyecto de 2004)

En cuanto a las negociaciones desarrolladas en los grupos de trabajo, en la Submesa de Responsabilidad Social, los acuerdos giraron en torno a la siguiente agenda (expresadas en las primeras siete sesiones hasta el 6 de mayo)⁶⁶:

- Promoción del empleo: la empresa creó una oficina para la promoción del empleo local que iba a servir de enlace con las 33 comunidades y fue inaugurada el 30 de marzo; igualmente, elaboraría una proyección de oferta laboral incluyendo a contratistas y subcontratistas (a finales de marzo, para las 33 comunidades, ofreció 859 puestos de trabajo temporal que vencerían en 2016)⁶⁷; las 33 comunidades se comprometerían a alcanzar una base de

66 El análisis de la Mesa de Desarrollo de Challhuahuacho para el presente estudio se ha realizado hasta comienzos de mayo de 2015, aunque en el caso de la Submesa de Responsabilidad Social hubo sesiones posteriores.

67 Estos incluirían los siguientes puestos de trabajo: construcción y mantenimiento de viveros (418), construcción del final grading de la planta (85), construcción y mantenimiento de rutas y accesos (60), construcción del canal de contorno T4 y terminar el T3 (40), construcción de piscina de sedimentación (26), construcción de sistemas de traspaso de aguas de filtración (25), programa de entrenamiento Las Bambas (55) y otros puestos de trabajo (150).



datos en versión electrónica con una relación de las calificaciones laborales de los comuneros (profesionales, técnicos, obreros, etc.). Por último, se creó una comisión participativa con un representante de cada una de las comunidades y de la empresa para evaluar los padrones y currículos de los comuneros, y definir su contratación.

- Relación con empresarios locales en los rubros de transportes, hospedajes, lavanderías y restaurantes: la empresa acordó respetar el compromiso con las siete asociaciones con las cuales tiene convenios vigentes. Para las nuevas asociaciones, se formó una comisión mixta integrada por la empresa y la Federación de Comunidades Campesinas de Challhuahuacho con el fin de verificar si estas cumplían con los estándares necesarios; en caso positivo, estas solo serían contratadas del 1 de mayo al 31 de julio de 2015, fecha en la que se tenía previsto que finalizara la etapa de construcción de la mina. La empresa también se comprometió a implementar una oficina “de iniciativas de empresas locales” para capacitar a empresarios existentes y nuevos en la reconversión de sus negocios. Por último, cuando se iniciara la etapa de explotación, el rubro de transportes y otros servicios serán cubiertos a través de concurso público con la finalidad de transparentar el proceso. Las empresas locales recibirán un puntaje de bonificación en sus propuestas técnicas respecto a empresas foráneas.

- Se proveería viveros para reforestación a las 33 comunidades de Challhuahuacho; con este objetivo, se creó una comisión mixta entre Agrorural, MMG y las comunidades —con dos, dos y cuatro representantes respectivamente—, la cual visitaría cada una de las 33 comunidades para definir los requerimientos técnicos de esta inversión.
- Capacitación para jóvenes y comuneros de las 33 comunidades: se ofrecería a 150 jóvenes cursos de capacitación de seis meses, en tres especialidades, en convenio con Tecsup.

Otros temas que se mencionaron en la agenda de la Submesa de Responsabilidad Social, pero que serían discutidos posteriormente a este estudio, fueron:

- Movilidad escolar para las comunidades
- Licencia por el uso del agua
- Anexo K de las bases del concurso público internacional para la adquisición del proyecto minero Las Bambas
- Construcción de fitotoldos
- Porcentaje de las utilidades generadas por la empresa MMG Las Bambas

De los acuerdos tomados en las otras submesas, se destacan los siguientes:

Submesa agropecuaria: (i) construcción de biohuertos a cargo de Agrorural, (ii) apoyo del Minagri en la elaboración de proyectos de inversión pública (PIP) menores para atender hasta a 15 comunidades en obras de infraestructura de riego (MMG apoyaría en la elaboración de los estudios y la construcción empezaría en setiembre), (iii) el Senasa iniciaría una campaña de dosificación animal antiparasitaria, (iv) las comunidades se comprometían a identificar un terreno para la instalación de oficinas del Minagri (MMG ofreció instalar una oficina contenedor para el Senasa y Agrorural), y (v) la ANA realizaría trabajos de formalización de derechos de uso de agua poblacional y agraria (planificado para de abril a agosto de 2015), entre las principales propuestas.

Submesa de minería y ambiente: en total fueron, cuatro puntos en agenda: (i) exposición sobre el EIA del proyecto Las Bambas a cargo de la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros; (ii) el Minem dio un informe sobre

las instalaciones de plantas procesadoras en cabeceras de cuenca y sobre el control de la contaminación ambiental según el EIA; (iii) de acuerdo con el EIA, se debía conformar un comité de vigilancia ambiental, que ya se encontraba realizando monitoreos participativos según se indica en el acta de la submesa; no obstante, su trabajo se fortalecería con el apoyo puntual de la ANA y del Minam; y (iv) se solicitó un camión compactador de desechos sólidos para el distrito de Challhuahuacho; el Minam respondió que este sería financiado con endeudamiento por adelanto de canon⁶⁸; igualmente, se comprometió a asesorar al gobierno local para implementar un programa de manejo de residuos sólidos.

Submesa de infraestructura social y productiva: (i) el sector educación ofreció 15 aulas prefabricadas y a dar atención a la solicitud de plazas docentes (se consiguió presupuesto para 13 nuevas plazas)⁶⁹, (ii) el sector transporte y comunicaciones indicó que se llevaría a cabo el Programa Nacional de Puentes, también, que se mejoraría el pavimento de las carreteras Abancay-Chuquibambilla, Challhuahuacho-Santo, Tomás-Héctor y Tejada-Ayaviri (los estudios finalizaban en julio y la convocatoria debía darse en setiembre, por un monto S/. 305 millones para cinco años), así como el de la carretera Challhuahuacho-Tambobamba-Cotabambas-Chinchaypuquio-Mollepujio (los estudios finalizaban en mayo y la convocatoria debía publicarse en agosto por S/. 206 millones a cinco años); y (iii) el sector salud, entre sus principales ofrecimientos, se comprometió a priorizar la construcción del hospital del distrito de Challhuahuacho y Tambobamba, cuya elaboración del perfil de proyecto se iniciaría en mayo.

La Mesa de Desarrollo de Challhuahuacho presenta otras particularidades en comparación con la experiencia de la MDC: (i) se trata de una mesa de nivel distrital, distinta de la de Cotabambas, que es de nivel provincial; (ii) se convocó a partir de un conjunto de demandas (de 30 puntos) de la sociedad civil y no a partir de pedidos de los gobiernos locales por nuevas obras y programas sociales; mientras que en el primero de los casos se discutieron reivindicaciones más profundas y se buscó un mayor nivel de legitimidad social de los acuerdos, en el segundo, se promovieron obras mediante

68 Estaría diseñado como un proyecto de inversión pública con código SNIP 211368.

69 Para toda la provincia de Cotabambas, se asignaron 144 plazas docentes, según informó el viceministro de Educación.

alcaldes, cuya presencia es transitoria en el cargo; (iii) al considerar también las áreas ambientales y de responsabilidad social de la empresa minera, se planteó un abordaje más amplio que lo que se podría catalogar como desarrollo sostenible; (iv) relacionado con el punto anterior, en Challhuahuacho, se incluyó en el proceso a la empresa minera como actor clave para el desarrollo y la paz social; (v) la mesa marginó la participación de otros actores sociales y gubernamentales del resto de los distritos de la provincia, lo que ha sido prohibido por los mismos actores sociales del distrito según relatan varios testimonios, como los siguientes:

“Ahorita hay una mesa en Challhuahuacho, pero no los dejan participar porque solo es para Challhuahuacho. Aunque vayan no los dejan entrar, les dicen que no pueden ni entrar, no hay una mesa para todos”. (Entrevista 3, dirigente de Haqira, mayo de 2015)

“Porque hay ciertos que están limitando a otras organizaciones, como soy de Haqira rápidamente me han dicho que no puedo entrar porque no estoy escrito como una de las 33 comunidades de influencia. [...] Como no nos queda otra, organizaremos otros tipos de diálogos, un acercamiento con el Estado y con la empresa. Y ahorita para la provincial, yo ya estoy preparando unas pequeñas agendas para poder plantear a nivel provincial, para que pueda haber un diálogo a nivel provincial.

Si vamos a decir un diálogo para Haqira, otro para Challhuahuacho, otro para Mara, nada funciona. Ahí hay que estar como Cotabambas, porque queremos defender los territorios de Cotabambas”. (Entrevista 4, dirigente de Haqira, mayo de 2015)

Si bien la representatividad de la convocatoria a nivel de distrito, las temáticas abordadas y la participación de la empresa son aspectos positivos destacables en la Mesa de Desarrollo de Challhuahuacho, la exclusión de otros actores de Cotabambas puede ser señalado como un aspecto negativo de esta experiencia de diálogo, pues ahonda la brecha en oportunidades sociales y económicas entre la población de Challhuahuacho y el resto de los distritos, y no considera el desarrollo desde una perspectiva territorial más amplia e inclusiva. Esta condición en sí puede ser causa de un incremento de la conflictividad social en el futuro, tal como sucedió efectivamente en setiembre de 2015 a partir de un paro provincial convocado.

Un último aspecto mencionable es que, al igual que otros procesos de mesas, sus acciones no están guiadas por ningún diagnóstico, lineamiento o plan de desarrollo previamente elaborado. En el conflicto originado en Challhuahuacho en febrero de 2015, por ejemplo, se refleja una ausencia de planificación para articular la evolución del proyecto minero en sus diferentes etapas (exploración, construcción y operación) y las dinámicas económicas locales de manera sostenible; lo que sucedió fue que simplemente llegó una avalancha de pequeños inversionistas durante un período corto de tiempo (de no más de 3 años durante la construcción de la mina, entre 2012 y comienzos de 2015), con enormes riesgos de sobreendeudamiento para la puesta en marcha de estos negocios y una alteración y degradación del crecimiento urbano de Challhuahuacho.

En agosto de 2015, se instaló el comité de seguimiento para monitorear y evaluar el cumplimiento de los acuerdos alcanzados en las distintas submesas.

Los demás actores en la provincia: el Taller de Planificación e Intervención y nuevas demandas ciudadanas

Como sucede en varios casos de mesas de diálogo o desarrollo, estas se crean en el marco de una competencia entre distintas jurisdicciones. Así, una de las características observadas en zonas de desarrollo minero es que las poblaciones más cercanas a la mina buscan tener una negociación directa con la empresa y con el gobierno central, sin la participación de actores de otras jurisdicciones. Cuando la negociación es a nivel provincial, se procura ocasionalmente excluir a la región; esto sucedió, por ejemplo, para la administración del fideicomiso o fondo social de Las Bambas. Asimismo, cuando la negociación es a nivel distrital, se expulsa a otros actores provinciales, o si es a nivel de comunidad con la empresa, se evita la participación de actores a nivel distrital, tal como sucedió, y sucede actualmente, con la comunidad de Fuerabamba en el distrito de Challhuahuacho, Apurímac, y con la comunidad Uchucarco en el distrito de Chamaca, Cusco: este último corresponde al tercer caso de mesas de este estudio.

En la Mesa de Desarrollo de Challhuahuacho, las restricciones para la participación de otros actores de la provincia originó que el resto de los alcaldes distritales y el alcalde provincial de Cotabambas solicitaran a la PCM una ronda de reuniones para identificar un conjunto de obras de infraestructura y recibir el respectivo apoyo del gobierno central para su ejecución. De este modo, el

ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento lideraría desde marzo de 2015 un conjunto de reuniones que se denominaron “Taller de Planificación e Intervención de los Sectores Nacionales y Locales para la Provincia de Cotabambas”. Un detalle sobre este proceso es que cuando se produjo el acercamiento con estas nuevas autoridades, que iniciaron su mandato el 1 de enero de 2015, prefirieron no llamarse “mesa de desarrollo”, sino “taller de planificación”, debido a la lenta ejecución de las obras negociadas en el marco de la última mesa provincial. El informe de los resultados de este nuevo proceso de coordinación se dio el 21 de julio de 2015.

Es interesante observar que, nuevamente, como sucedió en la MDC, no se convocó a los actores de la sociedad civil ni a la empresa a estos talleres. Las consecuencias de estas omisiones ya han sido vistas a partir del conflicto suscitado en Challhuahuacho a comienzos de 2015.

Por último, durante 2015 se habría intensificado la preocupación de las diferentes organizaciones sociales de la provincia por la modificación del EIA del proyecto Las Bambas, que desechaba la opción del mineroducto hasta Espinar y, en su lugar, ha originado la construcción de una planta de procesamiento de molibdeno en zona de cabecera de cuenca. En un comunicado del 30 de junio de 2015, un número importante de organizaciones reiteraron su solicitud al gobierno central para sostener una reunión con la participación de ministros y la empresa MMG con la finalidad de esclarecer estos cambios; a julio de 2015 esta esperada reunión se había postergado por cuarta vez por la ausencia de los ministros (en su lugar, asistieron funcionarios de menor rango). Este panorama podía acrecentar la tensión social a nivel de toda la provincia, tal como ocurrió en los meses siguientes. Efectivamente, en términos ambientales, el crecimiento urbano de Challhuahuacho ya ha originado el deterioro de los ríos más allá de este distrito, y el impacto de esta contaminación podría ser mayor con el inicio de las operaciones de la mina en 2016. El testimonio siguiente evidencia la preocupación mencionada:

“Si yo hago una determinada actividad siempre va tener sus impactos, pero si hubiese sinceramiento, yo pienso que no habría este tipo de conflictos. Y ahora Cotabambas está latente en esto, porque justamente nosotros estamos en defensa también de nuestra cuenca del río Mayllutínco, y eso [...] a raíz justamente de que no hay sinceramiento.

Ellos dicen que no hay impacto [...] y en vez de dar migajas a las comunidades, en vez de dar pequeñas cosas, ¿por qué no se ha previsto por parte del Estado y la minera hacer, por ejemplo, un saneamiento básico integral en Challhuahuacho? Se suponía que este distrito iba a colapsar en cuanto a crecimiento, en cuanto a servicios, en cuanto a todo. Pero ¿por qué ahí el Estado si tenía el compromiso, tenía compromiso la minera, en vez de hacer por aquí una cosita, otra cosita por allá, migajitas? Dijeron, 'Ah no, esto va a traer cola a futuro: el río". (Entrevista 2, dirigente de Cotabambas, mayo de 2015).

Últimas controversias: el paro de setiembre de 2015 y una nueva mesa provincial⁷⁰

Como se indicó, durante el 2015, diversas organizaciones sociales de la provincia remitieron cartas al gobierno nacional y a la empresa para que explicaran las cinco modificaciones sustanciales al proyecto producidas en menos de 20 meses (entre 2013 y 2014). Los cambios incluían, entre otros, la eliminación del mineroducto que iba a transportar los concentrados hacia la provincia de Espinar y su reemplazo por transporte terrestre con un flujo de 125 camiones cargados y 125 de retorno al día⁷¹. Al tráfico mencionado, hay que sumar 60 vehículos más que trasladarían insumos y la inclusión de componentes de beneficio del área Tintaya (Espinar), ahora ubicados en el área Las Bambas, como la planta de molibdeno y la planta de filtros y almacenamiento de concentrados.

La magnitud de estas modificaciones y la falta de explicaciones sobre su futuro impacto en las zonas de influencia motivaron un paro provincial indefinido que comenzó el 24 de setiembre. Las movilizaciones en Challhuahuacho fueron duramente reprimidas por personal de la Policía Nacional del Perú, luego de que un pequeño grupo intentó ingresar a las instalaciones de la empresa. Esto acarreó como consecuencia la muerte de tres pobladores, decenas de heridos y dos personas con prisión preventiva. En paralelo, el gobierno nacional declaró estado de emergencia en las provincias de Cotabambas, Espinar y Chumbivilcas, restringiendo los derechos constitucionales de reunión y libre tránsito.

70 Observatorio de Conflictos Mineros, diciembre de 2015.

71 Los camiones serán de 52,8 toneladas de peso bruto cada uno, más 34 toneladas de carga.

En el distrito de Coyllurqui, se instaló una mesa de diálogo entre cuatro ministros, alcaldes, pero con la casi nula participación de los dirigentes locales. En esta mesa, se programó realizar talleres informativos sobre las modificaciones del proyecto Las Bambas en cada distrito de la provincia de Cotabambas. Como se podía anticipar, las organizaciones hicieron llegar su preocupación por medio de cartas ante la exclusión de los dirigentes a estos talleres informativos y el intento de forzar reuniones durante el estado de emergencia. Finalmente, los talleres informativos no se realizaron en ningún distrito.

El 28 de octubre, a poco más de un mes del inicio del paro indefinido, las organizaciones sociales lo levantaron. Un día después, el gobierno nacional hizo lo mismo con el estado de emergencia. Al mismo tiempo, un conjunto de ministerios se comprometió con las poblaciones de Cotabambas y Grau a instalar una mesa de diálogo entre organizaciones locales, alcaldes, la empresa minera y el gobierno nacional, la cual debió instalarse el 16 de noviembre.

Sin embargo, el día 15 de noviembre, un día antes de la fecha fijada para su instalación, el Gobierno publicó la R. M. No 263-2015-PCM mediante la cual se conformaba el grupo de trabajo "Mesa de Trabajo para el desarrollo de la provincia de Cotabambas". La norma fijaba como plazo para la instalación de esta nueva mesa los siguientes diez días hábiles de su publicación, es decir, ya no el 16 de noviembre. También declaraba como finalidad del grupo de trabajo el seguimiento de las acciones de desarrollo en la provincia de Cotabambas, la coordinación intersectorial para el cumplimiento de dichas acciones y otras que fueran determinadas por los integrantes del grupo. De hecho, la norma lo circunscribe en sus considerandos al seguimiento de las acciones de lo acordado con los alcaldes distritales de Chalhuanhuacho, Cotabambas, Coyllurqui, Haqira y Mara en las reuniones que se iniciaron el 11 de marzo en los denominados "talleres de planificación" (comentados en la sección anterior). En la justificación y el cuerpo de la norma, no hay mención expresa sobre la necesidad de resolver el problema ambiental que estaba motivando el conflicto. Por último, se excluía del grupo de trabajo a la provincia de Grau, pues se había instalado el 11 de noviembre una mesa de diálogo específica para esa provincia (presidida por el Minem y bajo la secretaría técnica de la ONDS). A pesar de tratarse de una zona de influencia común al proyecto Las Bambas, el gobierno nacional decidió impulsar dos mesas: una para cada provincia.

Estos cambios unilaterales (finalidad de la mesa, miembros y fecha de instalación) no fueron comunicados oportunamente y el día 16 de noviembre, representantes de las organizaciones sociales, alcaldes y el representante de la empresa MMG se presentaron en Tambobamba (capital de la provincia) para la reunión pactada inicialmente. Sin embargo, los representantes del gobierno nacional no se presentaron, sin previo aviso, lo que causó malestar. A pesar de este incidente, los asistentes se manifestaron a favor de iniciar el diálogo en las fechas previstas en la resolución recién aprobada por PCM y dejaron constancia en un pronunciamiento su preocupación de que dicha norma no considerara como finalidad del grupo de trabajo atender las causas del conflicto y de que haya sido excluida de la mesa la provincia de Grau.

Como la resolución ministerial no dejaba claro si la mesa creada trataría el tema de las cinco modificaciones del EIA, lo que había originado el paro provincial en setiembre, las organizaciones enviaron una comunicación a la ONDS a comienzos de diciembre, en la cual solicitaban que la norma se modificara para incluir dicho propósito y cuatro condiciones previas. Sin embargo, el 7 de diciembre, la ONDS respondió que no lo haría y contestó:

[...] dicho dispositivo reafirma el proceso de diálogo iniciado en el año 2014 en la Provincia de Cotabambas periodo en el cual los representantes del Poder Ejecutivo como las autoridades locales fueron delimitando una serie de pedidos en favor de la aludida provincia. En dicho sentido, el poder incluir —en dicho espacio de diálogo— temas adicionales a los que han venido siendo tratados, deberá recaer en una decisión adoptada (en consenso) por los representantes de dicho cuerpo [...].

Es decir las modificatorias del EIA no sería el principal tema que debía ser resuelto y su inclusión se tendría que lograr por el consenso de los actores.

Como se verá en la sección de recomendaciones de este estudio, el gobierno nacional no debe limitarse a canalizar inversiones, sino a respetar los temas sensibles y procesos de maduración que necesitan los actores locales. No contemplar las modificatorias del EIA en Cotabambas, en el grupo de trabajo, o no dar señales de que se incluirán como un aspecto relevante en las conversaciones, no ayuda a resolver el reciente escenario de tensiones sociales en la población. Adicionalmente, esta última resolución, en especial, su definición de los fines del grupo de trabajo, reafirma una percepción de parte de las poblaciones locales y organizaciones de sociedad civil de que el instrumento de las mesas, en la práctica, estaría desviando la atención de



COTABAMBA, 2015 / FOTO: COOPERACION

los reclamos en un comienzo concentrados “en la empresa” para trasladarse durante la negociación “hacia el Estado”. Esta manera de enfocar el diálogo tiene un efecto “atenuante” sobre el estado de la conflictividad a corto plazo, pero no favorece una situación de convivencia con la minería.

La respuesta observada en el gobierno central ha generado desconcierto en las poblaciones locales, ya que la mesa de diálogo promovida en la resolución de PCM no responde a las demandas planteadas y compromisos acordados al concluir el paro a finales de octubre.

El 29 de febrero de 2016, finalmente, se instala la nueva mesa de diálogo de la provincia de Cotabambas con cuatro ejes de trabajo: (i) Medio Ambiente y Modificatoria del Estudio de Impacto Ambiental (EIA), (ii) Derechos Humanos, (iii) Desarrollo Sostenible, y (iv) Responsabilidad Social Empresarial en las Áreas de Influencia. Sin embargo, las sesiones de los ejes recién comenzaron el 21 de abril de 2016, seis meses después de concluido el paro provincial, lo que constata la baja prioridad de Cotabambas para las autoridades y ministerios, cuando, en su lugar, deberían hacerse todos los esfuerzos posibles para encontrar puntos de entendimiento con los actores locales.

CooperAccion forma parte de un equipo técnico que asesora a las organizaciones sociales en la mesa provincial de Cotabambas (2016) y viene reportando, de manera pública, la baja calidad del diálogo en este nuevo proceso, que contraviene varias de las recomendaciones finales de este documento. Se ha observado un trato no igualitario y poco respetuoso hacia los y las dirigentes que representan a la población de Cotabambas (de origen campesino y quechua hablante), principalmente, por parte de los moderadores de cada uno de los ejes de trabajo, función que viene recayendo en representantes del gobierno nacional.

Igualmente, el diálogo se ha visto afectado por la asimetría de poder entre los actores que participan con clara ventaja para el gobierno nacional y la empresa frente a la población local. De hecho, la mayoría de dirigentes que participan en la actual mesa de Cotabambas ha sido involucrada, luego del paro del 2015, en investigaciones y procesos judiciales por parte de la fiscalía y de la empresa MMG (propietaria de Las Bambas)⁷². Estas medidas de persecución y amedrentamiento a líderes y lideresas locales hacen inviable las posibilidades de un diálogo horizontal, sostenible y en igualdad de condiciones. Por otro lado, la historia reciente en Perú demuestra que la criminalización y judicialización de la protesta social no ha sido una vía para que el número ni la intensidad de los conflictos sociales se reduzcan, tal como se refleja en los reportes mensuales de la Defensoría del Pueblo de los últimos años.

CooperAccion viene exhortando cambios de actitud en todos los actores que participan en esta mesa para elevar la calidad del diálogo y contribuir a una legítima paz social en la provincia. Al respecto, se debe recordar que el diálogo es un ejercicio de construcción de consensos, precisamente, para transformar las estructuras de la realidad y permitir una nueva relación entre los actores, a diferencia de la negociación o el debate en el que una parte busca ganar o imponerse sobre la otra. Esta última conducta, lamentablemente, ha sido habitual en diversos temas planteados en esta mesa, lo que dificulta la transformación del conflicto y la construcción de una relación de convivencia a largo plazo⁷³.

72 La empresa MMG ha recurrido a uno de los estudios de abogados más reputados de Lima en derecho penal para acusar a varios dirigentes de Cotabambas.

73 Puede ver el Informe Especial, elaborado por CooperAccion, "Recomendaciones a partir de las fracturas graves al diálogo que se han producido durante las primeras sesiones de la Mesa de Cotabambas (abril 2016) en: <http://cooperaccion.org.pe/main/advanced-stuff/cooperaccion-informa/533-dialogo-con-fracturas-graves-las-bambas>

CONCLUSIONES DEL PROCESO

Desde un punto de vista conceptual, la MDC (2012-2013) funcionó según los objetivos planteados dentro del sistema de gestión de conflictos del Estado. Como se mencionó en la introducción, este tipo de mesa corresponde a una intervención multisectorial articulada con la perspectiva de ampliar la presencia del Estado, principalmente, a partir de canalizar inversiones y programas públicos en una localidad.

En el caso de Cotabambas, en 2012, se trató de una mesa “preventiva”, ya que no respondió a un estallido social en particular, sino que, más bien, empezó a funcionar poco después de sucedidos dos importantes conflictos sociales en el país relacionados con la actividad minera: Conga y Espinar.

El aspecto más importante del proceso fue que posibilitó una articulación de los gobiernos locales de la provincia y del gobierno central, lo que permitió coordinar un conjunto de proyectos gubernamentales. Esta capacidad de articular al Estado peruano en sus diferentes niveles es una de las fortalezas de las mesas de diálogo o de desarrollo, institucionalmente hablando.

Sin embargo, se han identificado también algunas carencias que deberían ser tomados en cuenta en futuras experiencias de diálogo con el fin de construir espacios de convivencia. El caso de Cotabambas es uno en el que el descontento de la población fue creciendo y en el que los reiterados espacios creados por el gobierno central (mesa de Cotabambas, en 2012, mesa de Challhuahuacho y talleres de planificación, en el primer semestre de 2015) no fueron efectivos para evitar la crisis de setiembre de 2015, que dejó como resultado tres fallecidos. Algunas de las recomendaciones son las siguientes:

- La MDC no consideró en su convocatoria a las organizaciones sociales como actores permanentes de este proceso. Incluir a la población, por ejemplo, hubiera permitido que se debatiera la introducción de los temas ambientales en la mesa. A esto, se sumó un desconocimiento generalizado de la población de la provincia sobre la existencia de la mesa, lo que refleja carencias en la capacidad de comunicación por parte del Estado. Ambos hechos le restan legitimación al proceso y a los acuerdos de la mesa por tratarse de un instrumento que, precisamente, busca el desarrollo conjunto de la provincia.

- Se observó una ausencia de planificación del desarrollo. Como ya se mencionó, los PDC no resultan útiles en su estado actual como instrumentos complementarios de las mesas. No obstante, tampoco se ha abordado este proceso de mesas de desarrollo considerando acciones de urgencia y, en paralelo, una planificación del desarrollo a mediano y largo plazo.
- Ha predominado una articulación con actores transitorios —alcaldes distritales y el de la provincia de Cotabambas—, cuyos mandatos concluyeron en diciembre de 2014: esto disminuye la capacidad de los actores locales para hacer un seguimiento a los acuerdos.
- Según algunos testimonios, habría habido poca efectividad en la ejecución de los compromisos de inversión, los cuales cuentan con el monitoreo de un comité de seguimiento. Esta situación se repite de manera constante en las diferentes experiencias de mesas. Lamentablemente, este es uno de los peores indicadores de desempeño al momento de evaluar la validez e importancia de un proceso de mesa de diálogo o desarrollo.
- La MDC optó por los mecanismos de endeudamiento por adelanto de canon para financiar nuevas obras. Estos préstamos han recibido constantes cuestionamientos por parte de la población, lo que refleja la ausencia de un proceso participativo al momento de llevarse a cabo esta decisión: proceso que podría haber ayudado a esclarecer dudas en la población y llegar a un acuerdo final de manera consensuada.
- El rol de la empresa como agente de desarrollo local estuvo ausente en el transcurso de la mesa al no haberse presentado sus representantes. Esto solo pospone una serie de reclamos de la población a la empresa que posteriormente son abordados, ineludiblemente, en un siguiente espacio de negociación o canalizados mediante protestas sociales.

Estos factores le restaron legitimidad y potencia a los acuerdos de la MDC y originaron que en 2015 se abrieran nuevas mesas, un taller de planificación y solicitudes directas de la población a la empresa y al gobierno central. Finalmente, se llegó al paro de setiembre de 2015, debido a la falta de respuesta respecto a las preocupaciones de la población por las modificaciones del EIA de Las Bambas y, posteriormente, a la instalación de una nueva mesa provincial en febrero de 2016.

El caso de Cotabambas también permite entender tres elementos adicionales explicados a continuación:

Primero, las diferentes empresas que manejaron el proyecto Las Bambas desde 2004 optaron por afianzar relacionamientos bilaterales de negociación con los actores locales, específicamente aquellos de su zona de influencia directa. Este comportamiento sería consecuencia del débil engranaje social en Cotabambas, y uno de sus efectos sería la poca predisposición de estas empresas a participar en espacios mayores de concertación alrededor del desarrollo local (esto incluye a las mesas). En Espinar, por su parte, en el período en que Xstrata trabajaba en ambas provincias, esta compañía habría tenido un acercamiento relativamente más amplio hacia los actores locales, en parte, provocado por un tejido social más fuerte y por exigencias mejor articuladas.

Segundo, el caso de Cotabambas durante el período de análisis (2004-2015) refleja una competencia continua entre los niveles de gobierno (regional, provincial, distrital, comunal) por entablar una relación directa y exclusiva con la empresa minera o con el gobierno central. Esto sucede en la mesa de Chamaca, también analizada en este estudio, y es un fenómeno recurrente en zonas de expansión minera. Lo cierto es que muchas de estas disputas y negociaciones individuales generan finalmente beneficios parciales y asimétricos entre las poblaciones de un mismo territorio. En las conversaciones con cotabambinos, se escuchan frecuentes alusiones a la comunidad de Fuerabamba como los “egoístas” o los que “solo piensan en ellos” (Fuerabamba, debido a su reasentamiento, recibió las mayores indemnizaciones de la empresa). Esta dinámica atenta contra las perspectivas de un desarrollo integral y articulado dentro de una región del país.

Tercero, a partir del último conflicto en Las Bambas (setiembre de 2015) también se ha puesto en evidencia el efecto negativo de los nuevos instrumentos aprobados por el gobierno nacional en los últimos años, los cuales han flexibilizado las evaluaciones ambientales y limitan más los mecanismos de participación ciudadana⁷⁴. De las cinco modificaciones al EIA del proyecto, en tres ocasiones, se utilizó el nuevo instrumento denominado



MUJER COTABAMBINA / FOTO: COOPERACION

informe técnico sustentatorio (ITS), instituido por el primer paquetazo ambiental (D. S. No 054-2013-PCM), que permite aprobar cambios a los proyectos de manera expeditiva en 15 días y sin participación ciudadana. Esto demuestra la correlación directa entre una débil regulación y los escenarios de conflicto.

La MDC nació como una nueva herramienta del gobierno central para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones y así facilitar los espacios de diálogo. Si bien su intención fue positiva, hubiese requerido reformular su institucionalidad o modo de funcionamiento, pues la ausencia de las organizaciones locales y de la empresa, entre otras carencias, conllevarían consecuencias futuras respecto al clima de estabilidad social que hubiese podido ofrecer esta mesa a la provincia.

IV.

MESA DE DIÁLOGO POR LA RESPONSABILIDAD SOCIAL Y AMBIENTAL PARA EL DESARROLLO DE CHAMACA (2013)

PRESENTACIÓN DEL CASO

La Mesa de Diálogo por la Responsabilidad Social y Ambiental para el Desarrollo de Chamaca (MDCH) se desarrolló durante el año 2013 entre los meses de mayo y diciembre. Se trata de una mesa de “negociación” entre los principales actores del distrito y la empresa Hudbay Minerals, a cargo del proyecto minero Constancia. Esta buscó sentar las bases para un relacionamiento de convivencia de largo plazo y no se produjo a raíz de un conflicto, sino que fue consecuencia de la incursión de la empresa en una zona que no tenía una experiencia previa con la gran minería, con las tensiones naturales que esto genera.

Como en otros casos, las principales preocupaciones de la población de Chamaca eran de tipo ambiental y respecto al rol que jugaba la empresa para el desarrollo local.

Se trató, entonces, de una negociación “inicial” en el marco de una mesa de diálogo o desarrollo, en la cual la población buscó asegurar un desarrollo sostenible en el distrito y la empresa intentó salvaguardar una licencia social en el tiempo.

El proceso de esta mesa trajo consigo algunas experiencias positivas que pueden ser aplicadas a otros diálogos como, por ejemplo, el proceso preparatorio al inicio de la mesa, realizado conjuntamente por la municipalidad, las organizaciones sociales y las comunidades, entre otros. Sin embargo, en cuanto a los resultados, estos fueron bastante más limitados que los propuestos inicialmente, por lo que quedaron varios temas sin el visto bueno de la empresa, como el monitoreo ambiental o la firma de convenios de responsabilidad social de mayor alcance. Ello invita a pensar en futuras negociaciones con períodos de tensión eventuales, una característica recurrente en zonas de convivencia con la minería.

ANTECEDENTES

En cuanto al contexto social, la provincia de Chumbivilcas, donde se ubica el distrito de Chamaca, al suroeste de la región Cusco, forma parte de las llamadas “provincias altas” junto con las jurisdicciones de Espinar, Canas y Canchis. Con una superficie de 5371 kilómetros cuadrados, es la cuarta provincia más grande en el ámbito regional.

En Chumbivilcas, las comunidades campesinas ocupan 450.000 hectáreas de las 537.000 de superficie provincial, es decir, el 84%. Con 76 comunidades registradas y ocupando la mayoría de la superficie del territorio provincial, encontramos aquí un dato importante con relación a la actividad minera: la gran mayoría de las concesiones se encuentran sobre territorios de comunidades campesinas. Como en varias provincias cusqueñas, la comunidad campesina es la organización social de manejo de los recursos naturales en su territorio, con una tenencia colectiva de la tierra y con énfasis en la gestión de la producción agropecuaria; así, en Chumbivilcas, la producción agropecuaria es la principal y representa a más del 60% de la población económicamente activa.

En términos de progreso, el índice de desarrollo humano (IDH) ha mejorado en el país en un 38% entre 2003 y 2012, mientras que en Chumbivilcas el IDH mejoró en 11% durante el mismo período, menos que a nivel nacional y que a nivel regional (que tuvo un incremento importante de 60%). Ello contextualiza un escenario en el cual se abren las brechas de desarrollo entre esta provincia altoandina, particularmente en relación con la mejora producida a nivel regional⁷⁵.

Expansión minera en Chumbivilcas

La provincia de Chumbivilcas cuenta con el mayor porcentaje de superficie concesionada en la región del Cusco: 75%. El crecimiento de la superficie concesionada de la provincia, y de las comunidades campesinas que la habitan, va avanzando. En el ámbito provincial, el aumento de la superficie de las concesiones fue de 50 % en menos de diez años, pasando de 267.490 hectáreas en 2005 a 401.860. Para 2014, cuatro distritos —Chamaca, Colquemarca, Capacmarca y Quiñota— tenían casi el 100% del territorio concesionado.

75 Cabe mencionar que al inicio del período considerado, tres distritos se encontraban en el último escalafón de los distritos con el IDH más bajo en el país. Nueve años después, son cinco: Chamaca y Livitaca se han sumado a Capacmarca, Quiñota y Llusco.



CHAMACA, CHUMBIVILCAS / FOTO: COOPERACION

En Chumbivilcas, existe media docena de proyectos de mediana y gran minería en diferentes etapas del ciclo; tres de ellos se ubican entre los principales proyectos mineros en la región Cusco y uno es el proyecto Constancia de Hudbay Minerals Inc., o más bien de su subsidiaria, HudBay Perú S. A. C.

Con la presencia de este nuevo actor, Hudbay, identificado con la minería transnacional a gran escala, varios cambios y reacciones se han ido suscitando en la provincia.

Hudbay y el proyecto minero Constancia

Hudbay llegó al remoto distrito de Chamaca hace solo algunos años, luego de comprar Norsemont Mining⁷⁶, una empresa junior titular del proyecto minero Constancia, una operación por más de US\$ 350 millones.

⁷⁶ En un inicio Constancia estuvo bajo la titularidad de la empresa Norsemont Perú S. A. C., filial peruana de Norsemont Minig, empresa canadiense de accionariado público.

Constancia instalaría sus tajos a cielo abierto, relaveras, depósitos, campamentos y demás en los distritos de Chamaca, Livitaca y Velille, en la provincia de Chumbivilcas, a 112 kilómetros al sur de la ciudad del Cusco, a más de 3900 metros de altura. El yacimiento y las instalaciones del proyecto están ubicados específicamente en las comunidades campesinas de Uchucarco y Chilloroya, pertenecientes a los distritos de Chamaca y Livitica, respectivamente.

La inversión estimada del proyecto es de US\$ 1500 millones y la mina espera producir un aproximado de 80.000 toneladas de cobre (más de 100.000 los primeros años), 55.000 toneladas de plata y de 2000 a 3000 toneladas de concentrado de molibdeno; para ello removerá la tierra, a tajo abierto, a razón de 81.900 toneladas por día.

Según señala su estudio de impacto ambiental, el proyecto Constancia consiste en la explotación de una mina a tajo abierto con valores recuperables de cobre y molibdeno, y leyes menores de oro y plata, por un periodo aproximado de 17 años, que incluye 35 meses para la construcción y 15 años de explotación. La mina considera el desplazamiento de dos tajos abiertos denominados San José y Constancia (hacia el décimo año de la vida de la mina, ambos tajos se unirán en uno, el Constancia), el depósito de desmonte, la planta concentradora, la tubería de transporte de relaves, el depósito de relaves, las pilas de almacenamiento de suelo, el reservorio de Cunahuirí, los caminos de acceso y las instalaciones auxiliares.

Asimismo, se considera la instalación de una línea de transmisión eléctrica de aproximadamente 70 kilómetros, desde la subestación Tintaya hasta la futura subestación Constancia, pasando por las provincias de Espinar (distritos de Espinar y Coporaque) y Chumbivilcas (distritos de Velille y Livitaca). El embarque de los concentrados para su exportación se realizará en el puerto de Matarani (Mollendo, Arequipa), para lo cual, se realizará el transporte terrestre del concentrado siguiendo una ruta aproximada de 477,8 kilómetros.

Todos estos aspectos técnicos remarcan claramente la magnitud de la intervención en una zona en la cual el desarrollo minero es reciente.

Entrada de Hudbay: inicio de las relaciones y las primeras tensiones sociales

Con el fin de operar sin mayores problemas, los representantes peruanos de la empresa se vieron “forzados” a obtener la licencia social de las poblaciones cercanas al proyecto, por lo cual fue necesario sentarse a negociar y llegar a un acuerdo con las autoridades, las comunidades y los pobladores del distrito de Chamaca.

En Chamaca, existe un pequeño centro urbano donde subsisten algunos comercios; se habla español en el ámbito urbano y quechua en el radio rural. Allí se encuentran, además, las estaciones de radio del distrito, el medio de comunicación más importante de la zona. Las vías de comunicación son deficitarias, y salvo contadas excepciones, por ejemplo, no llegan los diarios. En el distrito, hay internet solo en el municipio, pero cuando el clima es bueno; la señal de celular es débil. Aun así, se pueden ver casi todos los canales de televisión nacional e incluso, en algunos locales comerciales, de cable.

En Chamaca, la mina Katanga, entonces propiedad de la japonesa Mitsui, operó durante la década de 1970; años después, la operación fue traspasada a la familia peruana Ballón, que la abandonó a fines de la década de 1980 debido a la presencia de Sendero Luminoso. Dicha operación generó un incipiente mercado y acceso a trabajo local, no obstante, el cese de sus operaciones implicó el abandono de la unidad minera y de una presa de relaves que ahora constituye uno de los pasivos ambientales más importantes de la región Cusco según el inventario del Minem. Los comuneros cuyas propiedades se encuentran más próximas a los restos de la operación han aprovechado la situación para instalar una planta procesadora en el lugar, en la que operan informalmente a pequeña escala.

Otra experiencia más cercana de una mina similar a Constancia se ubica a solo algunas horas de Chamaca, en la provincia vecina de Espinar, donde la empresa minera Glencore-Xstrata tiene varios proyectos de gran minería en curso (Tintaya-Antapaccay, Quechuas y Qorcohuayco). Con ello, durante años, los chamaquinos han sido testigos de las ventajas y desventajas que una operación de esa escala implican para los territorios vecinos y sus pobladores locales.

Constancia fue llegando poco a poco. Su presencia en la zona y las estrategias de acercamiento con la población fueron delineándose según cada etapa del proyecto. En un inicio, para las actividades de cateo, prospección y exploración, la entonces titular del proyecto, la empresa minera Norsemont, dedicada básicamente a la actividad exploratoria, enfocó sus estrategias de relacionamiento en obtener sus objetivos de la manera más rápida y con el menor costo: explorar sin problemas para luego vender el proyecto al mejor precio posible. Por la naturaleza de sus actividades, la empresa exploradora contaba con recursos y tiempo limitados para invertir en aspectos sociales. Conscientes de la etapa transitoria de la exploración, cualquier negociación y acuerdo de la empresa debería darse en un lapso corto de tiempo, cuidándose de no plantear relaciones a largo plazo ni sobrecostos a su actividad.

Bajo estas consideraciones, Norsemont se acercó únicamente a las comunidades donde asentaría sus plataformas, es decir, el área de influencia directa de la exploración: las comunidades de Uchucarco, en el distrito de Chamaca, y de Chilloroya, en los distritos de Livitaca y Velille. Durante el periodo comprendido entre los años 2007 y 2010, la empresa se vio inmersa en una serie de procesos de negociación, con varios episodios de conflicto y crisis en espacios paralelos liderados por representantes de las dos comunidades involucradas. Los resultados fueron una serie de acuerdos que cedían el uso de la tierra por un tiempo determinado a cambio de sumas de dinero y otras contraprestaciones de acuerdo con cada agenda comunal. En medio de estas negociaciones, durante el año 2010, la empresa Norsemont gestionó la aprobación del estudio de impacto social y ambiental (EISA) del proyecto Constancia, que fue aprobado en noviembre del mismo año⁷⁷. Con la explotación asegurada, el panorama de negociaciones, actores y conflictos comenzó a cambiar.

Tan solo un año después, Hudbay llegó a Chamaca el 10 de enero de 2011, luego de adquirir el proyecto de explotación de cobre a Norsemont por más de US\$ 500 millones. Para seguir con el curso del proyecto, Hudbay inició una agresiva política de relacionamiento comunitario para mantener y reformular los acuerdos a los que Norsemont había llegado, acuerdos que se negociaron directamente con las comunidades Uchucarco y Chilloroya por considerarlas parte del área de influencia directa social y ambiental.

77 Resolución Directoral No 390-2010-MEM-AAM.

No obstante, como veremos más adelante, esta propuesta y política de la empresa minera terminó por dejar de lado a varios actores que se encontraban más allá del área de influencia directa (AID) social/ambiental delimitada, sin tener en cuenta que el nuevo contexto de explotación significaba un cambio de reglas de juego entre los actores locales de la zona, cuyas expectativas y temores se incrementaron con la inminencia de nueva actividad por parte de Hudbay. Con ello, nuestro análisis se centra en la relación que surge entre la empresa y las comunidades campesinas “excluidas” de los beneficios y compensaciones otorgadas para el AID social/ambiental.

La magnitud del proyecto, los preparativos para la etapa de construcción y, sobre todo, los beneficios y compensaciones negociados por Hudbay únicamente con las comunidades del AID (ver cuadro 4.1) despertaron el interés de los comuneros del distrito de Chamaca. Las noticias de los volúmenes que serían extraídos, el diseño de la mina, las percepciones sobre los posibles impactos ambientales y los tratos directos suscritos con Uchuccarco y Chilloroya dieron forma al discurso común de los chamaquinos y fueron alimentando las expectativas y los temores que guiaron el desarrollo del conflicto y el diálogo, y que a la postre constituyeron las bases para la creación de la Mesa de Chamaca.

Cuadro 4.1: Acuerdos de Hudbay con comunidades de AID

COMUNIDAD	ACUERDO
Uchuccarco	<ul style="list-style-type: none"> - El 19 de marzo de 2012, la comunidad suscribió el convenio denominado “Contrato de autorización de uso de terreno con fines mineros y convenio de desarrollo social”. - La comunidad autorizó el uso y disfrute del terreno denominado “Sector Sayhualoma” con un área de 256,5 hectáreas para fines de exploración y explotación minera a tajo abierto. - Hudbay se comprometió a pagar la suma de S/. 80 millones: S/. 20 millones a la firma de la escritura pública, S/. 10 millones luego de inscrito el convenio en Registros Públicos, S/. 10 millones en maquinarias y S/. 30 millones destinados a la ejecución de obras en educación, salud, agropecuarias, productivas y de aspecto social. Para la ejecución de las obras, se creó un Comité Multisectorial para el Desarrollo que, integrado por tres representantes de la empresa y cinco de la comunidad, debía aprobar por unanimidad los proyectos previa evaluación de la pertinencia de su calidad e impacto en la población. El contrato señala, además, el compromiso de la empresa de otorgar de 400 a 600 puestos de trabajo a sus comuneros.

COMUNIDAD	ACUERDO
	<ul style="list-style-type: none"> - Meses después y por presión de la comunidad, se suscribió una adenda al contrato en la que se señala que la vida útil del proyecto Constancia ocurriría en un plazo no menor de 15 años y que Huidbay pagaría a los trabajadores de la comunidad un jornal de S/. 68, además de acciones de monitoreo participativo de la calidad del agua y del aire a través de un comité de vigilancia ambiental. - Según el contrato, los compromisos de Huidbay podrían ser revisados cada año de acuerdo con las posibilidades de la empresa y las necesidades de la comunidad.
Chilloroya	<ul style="list-style-type: none"> - Se suscribió un convenio marco de desarrollo social integral y de compraventa de terrenos para fines mineros. - Los principales beneficios eran los siguientes: inversión en proyectos de desarrollo durante la vida útil del proyecto por S/. 53 millones, otorgamiento de hasta 500 puestos de trabajo durante la fase de construcción y explotación, y una inversión de S/. 7 millones en la compra de maquinarias a favor de la comunidad.

La expectativa que causó la suscripción de dichos acuerdos se propagó por las demás comunidades del distrito de Chamaca y por los distritos vecinos de Livitaca y Velille. Las comunidades categorizadas como de influencia indirecta también reclamaron beneficios directos sobre la base de los posibles impactos del proyecto, los que afectarían sus territorios, y de que no habían sido tomados en consideración por la empresa. En general, la suscripción de los acuerdos con Uchucarco y Chilloroya generó un ambiente de tensión entre las comunidades excluidas y aquellas beneficiadas, lo que causó fragmentación en los espacios intercomunales y la imposibilidad de armar plataformas sólidas de demanda conjunta a nivel intercomunal y distrital. En este marco, Huidbay recibió el premio al Desarrollo Sostenible otorgado por la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía del Perú en 2013.

Además de los contratos directos con las comunidades del AID de la zona del proyecto, Huidbay habría implementado una agresiva política de responsabilidad social empresarial (RSE), la cual muestra un claro enfoque de alianza con el gobierno central para el trabajo conjunto por el desarrollo sostenible, seguido de una fuerte incidencia en la exposición pública de los resultados positivos de su estrategia.

Hudbay canaliza así el apoyo social: en inversiones en infraestructura a través del Estado nacional o de los gobiernos locales, estableciendo alianzas mediante distintas modalidades de inversión social, que van desde el aporte directo hasta la ejecución de obras por impuestos con diversas entidades del gobierno central, regional y local. No obstante, más allá de los anuncios de propaganda en los medios de comunicación local y el reporte de sostenibilidad que emite Hudbay anualmente, no existe un registro sobre el conjunto o, inclusive, sobre el impacto de estas iniciativas. A continuación, se reseñan algunos de los convenios más importantes suscritos por la empresa:

- En 2012, Hudbay suscribió un convenio de colaboración entre el Gobierno Regional del Cusco (GRC) y la Municipalidad Provincial de Chumbivilcas para “contribuir al desarrollo del área de influencia del Proyecto” (referida en el EIA), mediante el cual la empresa minera se comprometió a financiar, hasta por un monto de S/. 500.000, la elaboración del estudio de preinversión del hospital Chu’mpiwilla en Santo Tomás (Chumbivilcas), de nivel quirúrgico II-E, cuya ejecución y posterior operación y mantenimiento recaería en el GRC y la municipalidad de acuerdo con sus competencias. El compromiso que asumió Hudbay se limitaba única y exclusivamente a la elaboración del estudio de preinversión en cumplimiento de lo establecido en su EIA; en consecuencia, no se encuentra obligada a entregar, directa o indirectamente, ninguna suma de dinero a favor de las contrapartes.
- En 2013, Hudbay suscribió un acuerdo con el Midis y el GRC para iniciar el Proyecto Piloto Chumbivilcas, enfocado en el mejoramiento de las capacidades de los alumnos de escuelas públicas en las comunidades de Velille, Chamaca y Livitaca.
- En 2014, Hudbay suscribió un acuerdo con la Municipalidad del Distrito de Livitaca (Chumbivilcas, Cusco) para financiar y ejecutar obras en la comunidad para el mejoramiento y la ampliación del sistema de riego con una inversión de S/. 1 millón y bajo el mecanismo de obras por impuestos.

El contenido de las demandas

A pesar de las demandas de la población de Chamaca por un desarrollo inclusivo de todo el distrito, sobre todo, luego de los acuerdos exclusivos realizados por la empresa con las comunidades Uchucarco y Chilloroya, en realidad, las principales preocupaciones locales se concentraron en el tema ambiental y el impacto de la mina.

En el caso de Chamaca, según reportan los comuneros y según la revisión de las actas de audiencias de los EIA, la baja calidad de las audiencias públicas y de las reuniones informativas del proyecto no permitieron comunicar a la población el detalle del diseño de las operaciones, de los impactos en el ambiente y de las medidas de prevención, remediación y compensación que serían implementadas por la empresa, lo que contribuyó a exacerbar los temores preexistentes en la población.

En entrevistas efectuadas a comuneros que participaron en las reuniones, ellos refieren que las preguntas “más importantes” no fueron respondidas. Así, ante las reiteradas interrogantes sobre los impactos en el agua, la respuesta de los relacionistas comunitarios señalaban: “En el EIA se detalla el impacto”⁷⁸. En su defensa, la empresa señaló que estas preocupaciones de la población serían únicamente producto de percepciones, que el EIA tenía todo el respaldo técnico de profesionales calificados y que las proyecciones del impacto ambiental se limitaban únicamente a las áreas de influencia delimitadas en el documento. No obstante, estas áreas excluyen a las nueve comunidades de Chamaca.

Durante estas reuniones, tampoco se hizo referencia al marco de protección de los derechos colectivos de las comunidades campesinas, como la consulta previa o los derechos prevalentes sobre el agua, reconocidos por la legislación peruana, aspectos que fueron deliberadamente omitidos por los funcionarios de la empresa.

78 Ello se evidencia en las copias de las esquelas de preguntas de audiencias públicas para el EISA 2010.

CREACIÓN DE LA MESA

Las condiciones descritas forman parte de las bases para el nacimiento de la mesa de Chamaca. Si bien había un claro panorama de tensión social creciente, esta experiencia de mesa termina configurándose como una primera negociación de Hudbay con todo el distrito de Chamaca. La empresa buscaba obtener una licencia social mayor que asegurase sus operaciones, ya que la mina se encontraba en etapa de construcción; la población, por su parte, propuso algunas acciones de esclarecimiento sobre el impacto ambiental de Constancia, así como institucionalizar un sistema de monitoreo participativo ambiental durante la vida operativa de la mina. También se negoció un convenio marco, que si bien en la práctica no arrojó grandes compromisos, sí permitió la firma de algunos convenios específicos con inversiones sociales para el distrito por US\$ 3,5 millones.

Esta característica de ser una mesa de “negociación” diferencia a Chamaca de las experiencias de Espinar y Cotabambas, que eran mesas “reactiva” y “preventiva” respectivamente. En este marco, una de las particularidades interesantes de la Mesa de Chamaca es que invirtió varios meses de trabajo en una fase preparatoria al diálogo oficial en la Mesa, a la cual asistieron los diferentes actores locales. Igualmente, al tratarse de un primer acercamiento entre el distrito y la empresa, esta mesa abrió el camino a futuras negociaciones en las que se irían delineando las “reglas de juego” para una buena o mala convivencia; sin embargo, muchos de los planteamientos con los que llegó la población de Chamaca a esta mesa no se concretaron.

Preparación para el diálogo

Bajo este contexto de temor y expectativa, junto con el inicio de diversas actividades para la explotación de Constancia, la situación de tensión se agudizó. Para fines de 2012 e inicios de 2013, los chamaquinos realizaron diversas acciones con el objetivo de comunicar su malestar a la empresa. Documentos oficiales, cartas y comunicados, así como reuniones de la población y sus representantes en la capital del distrito, sirvieron para alertar a la empresa del conflicto en ciernes. Sin respuesta directa de sus representantes, la postura de la población se tornó hacia el rechazo a la mina. Además de las actividades y acciones “oficiales”, como trámites y cartas formales ante diversas entidades de gobierno, las amenazas de tomar las instalaciones o las vías de acceso fueron respaldadas por un amplio sector de la población.



CHAMACA, CHUMBIVILCAS / FOTO: COOPERACION

En ese momento, apareció un actor que empezó a cobrar importancia en la zona y, por ende, en el desarrollo del conflicto: el Municipio Distrital de Chamaca, liderado por el entonces alcalde Domingo Salas. El mandatario, acompañado por un equipo técnico municipal, asumió el liderazgo de las demandas de las comunidades campesinas de Chamaca, respaldando y promoviendo las convocatorias, reuniones y debates sobre la gran minería y sus impactos en el distrito. El equipo municipal respaldó la negativa de la población a las actividades de Hudbay y se convirtió en el interlocutor de las demandas y el diálogo posteriores.

Las acciones para afrontar la situación de tensión en el distrito, que a la postre fueron sembrando el camino para la mesa de diálogo entre Chamaca y la empresa, se realizaron con el apoyo y la convocatoria del equipo municipal desde noviembre de 2012 hasta abril de 2013. Describimos las más importantes a continuación:

- **Noviembre de 2012.** Asamblea popular en la Plaza de Armas de Chamaca. Se reunieron más de 500 personas entre hombres, mujeres, autoridades de las diez comunidades de Chamaca, incluida Uchucarco, dirigentes de organizaciones sociales y culturales, instituciones públicas y, por primera vez en este tipo de espacio, representantes de Hudbay (Carlos Castro, gerente de Relaciones Institucionales). Después de varias

intervenciones de rechazo y cuestionamientos sobre la contaminación ambiental de Constancia, la empresa ofreció proyectos de desarrollo para el distrito y propuso que para ello se conformase una mesa de desarrollo en la zona. Los comuneros, por su parte, solicitaron que todo el distrito de Chamaca sea considerado como zona de influencia directa en tanto el proyecto estaría ubicado en la cabecera de cuenca del río Makaray, principal afluente de las comunidades del distrito. Se planteó una votación para instalar una mesa de diálogo. A pesar de que un sector importante, esencialmente conformado por mujeres del distrito, mantuvo su posición de rechazo a la minería, la mayoría votó por conformar el espacio de diálogo. Los siguientes meses serían de conversaciones y preparativos para su instalación.

- **Enero de 2013.** Primer encuentro de autoridades comunales. Se reunieron las autoridades presidentes de las diez comunidades campesinas de Chamaca —incluida la comunidad de Uchuccarco—, el juez de paz, el gobernador del distrito, dirigentes de organizaciones sociales (asociación de regantes, de productores de lácteos, de estudiantes universitarios de la UNSAAC y UNSAA, el presidente de los adultos mayores, el Sutep base Chamaca, el establecimiento de salud, el presidente del Frente de Defensa de Chamaca), los regidores del Concejo Municipal, el presidente de las Rondas Campesinas del distrito de Chamaca y el presidente de la Federación de Campesinos de Chamaca con la finalidad de discutir los preparativos y afinar las propuestas para la mesa de diálogo con Hudbay. Se acordó realizar un segundo encuentro de autoridades para transmitir información y recoger las propuestas desde las bases comunales luego de que se realizaran las visitas respectivas en cada comunidad. Además, las autoridades concordaron en la necesidad de procesos de capacitación para los dirigentes y sus bases con la finalidad de generar propuestas y cuestionamientos articulados frente a la empresa. El equipo municipal sugirió formar un comité técnico del distrito integrado por facilitadores contratados por el municipio y representantes de organizaciones sociales; su objetivo sería preparar la línea base ambiental y realizar el monitoreo y vigilancia participativos, entre otros.
- **Febrero de 2013.** Segundo encuentro de autoridades comunales. Participaron los presidentes de las diez comunidades campesinas del distrito. Los mensajes recogidos desde las bases comunales giraron en torno a la posible contaminación ambiental enfocados, sobre todo, en la

protección de las fuentes de agua. Asimismo, se recogieron propuestas de proyectos de desarrollo de las comunidades para que fueran expuestas en la futura mesa. Por sugerencia del equipo municipal, se acordó organizar la Comisión Ambiental Municipal como instancia en la que se instalara la mesa de diálogo, además de un comité de monitoreo y vigilancia ambiental (CMVAP) que incluyera a Hudbay. Se debatió además la necesidad de contar con capacitaciones en el marco legal vigente referido a los derechos colectivos, al marco de negociación entre empresas mineras y comunidades campesinas y, sobre todo, al marco de legislación para la protección ambiental vigente; para ello, se aprobó la conformación del equipo técnico integrado por Brany Cruz (abogado), Concepción Merma (ingeniero), Fredy Almanza (economista) y Lorenzo Ccapa.

Adicionalmente, el equipo municipal realizó una breve exposición sobre los impactos negativos del proyecto Constancia; no obstante, los presentes acordaron que era necesario mejorar la información presentada, pues no resultaba ordenada y de fácil comprensión para los asistentes. Por último, se decidió convocar a Hudbay para instalar la mesa de diálogo el 3 de marzo de 2013.

- **Febrero y marzo de 2013.** Talleres de fortalecimiento de capacidades dirigidos a las organizaciones sociales y culturales del distrito de Chamaca. Los talleres siguieron la metodología y los contenidos propuestos por el equipo técnico municipal. Se resaltaron los derechos colectivos, especialmente, el derecho a la consulta previa. Con ello, se fue delineando una nueva agenda en el distrito con hincapié en la identificación y reivindicación de las comunidades campesinas de Chamaca como pueblos indígenas originarios sujetos a los derechos reconocidos por el Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia sobre la materia. Durante las sesiones, el término “indígena” despertó la negativa de varios de los comuneros asistentes, que se manifestaron en contra de su contenido peyorativo; no obstante, luego del proceso de sensibilización por parte del equipo técnico y de especialistas desde CooperAcción, dichos actores mostraron mayor apertura hacia esa palabra y, sobre todo, al marco de protección legal que lo respaldaba. Así, la nueva agenda motivó a los líderes participantes, quienes reconocieron la importancia de la reivindicación indígena y el espectro de derechos y mecanismos de protección a los que con ello se accedía.

No obstante, la discusión referida a los impactos ambientales de Constancia, y en general a los efectos de la gran minería en los territorios comunales, no tuvo el mismo tratamiento por parte del equipo técnico ni la misma acogida por ello. El equipo municipal no logró sistematizar la información de los estudios ambientales realizados por la empresa ni relacionarla con el territorio del distrito. La generalidad de los contenidos presentados por los profesionales contratados y las dificultades en la metodología (idioma, lenguaje técnico, entre otros) no contribuyeron a la formulación de propuestas en materia ambiental ni a darle sustento técnico a las demandas y “percepciones” de la población respecto a la posible contaminación en la cuenca del Makaray a generarse por la presa de relaves, el uso de las aguas y las operaciones de Constancia.

Durante los talleres, los líderes fueron informados y discutieron acerca de los documentos de Modificatoria del EISA presentados por Huidbay y entregados al municipio como parte de los trámites para su aprobación. Durante la sesión, se acordó que el equipo municipal realizara un análisis más exhaustivo de estos para luego transmitir la información a la población.

Por último, ante la inasistencia de la empresa a la primera citación para la mesa de diálogo, se remitió una segunda convocatoria para el día 24 de marzo de 2013⁷⁹.

79 Durante este proceso previo al inicio de la mesa, las tensiones entre los actores locales y la empresa no estuvieron ausentes. A continuación, se presenta un extracto de pronunciamiento público “Huidbay Minerals Inc Canadá defrauda y politiza la mesa de diálogo”, suscrito por el alcalde Domingo Salas, emitido en redes el 24 de marzo de 2013:

- “Por peligro de colapso de los servicios básicos como agua, desagüe y recojo de residuos sólidos, no queremos pasar por la experiencia que está pasando la Municipalidad y el pueblo de Velille.
- Por presencia de empresas mineras se viene produciendo un incremento en el costo de vida; hace un año el costo promedio de un menú en los distritos de Chamaca, Livitaca y Velille era de 3 y 4 soles; actualmente supera los 5, 6 y hasta 8 soles. Alquilar una vivienda antes era entre 30 y 50 soles mensuales; ahora supera los 80, 150, 200, 300 y 500 soles en Velille.
- La infraestructura vial en Chumbivilcas ha sufrido un colapso, lo que estaba calculado para 10 años. Ahora tenemos que conformarnos con que nuestras carreteras tienen una vida útil de dos años por irresponsabilidad de las empresas mineras, que hacen circular equipos y maquinarias de alto tonelaje, y los grandes perjudicados son los pequeños comerciantes, los campesinos y los ciudadanos comunes que nos movilizamos en pequeños vehículos.
- Los chumbivilcanos y los distritos de influencia directa de los proyectos mineros tenemos que soportar. Mientras las empresas mineras preparan sus instalaciones y sus equipos para saquear los recursos naturales sin asumir el alto costo social y ambiental que provocan, se ponen ciegos frente al caos social y colapso de los servicios básicos que vienen generando. Por ello Chamaca no se regala, sino que se propone a negociar de pie y no de rodillas”.

- **Marzo y abril de 2013.** *Sesiones de información sobre la Modificación del EISA del Proyecto Constancia.* En febrero de 2013, Hudbay alcanzó a la municipalidad la “Modificación del EISA del proyecto Constancia”, documento que cambiaba el esquema de explotación inicial en cuanto al diseño del proyecto y el plazo de su ejecución. El equipo técnico municipal con los dos consultores contratados, el ingeniero Concepción Merma y el abogado Branny Cruz, profesionales de la zona que antes habían participado en otros procesos de diálogo en la provincia de Espinar, se encargaron de la difícil tarea de su revisión y sistematización para luego comunicar los resultados a la población. Como resultado, mediante el oficio N.o 112-2013-MDCH del 13 de mayo de 2013, la Municipalidad Distrital de Chamaca, al amparo de la legislación vigente, envió a la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Minem un documento con 92 observaciones al documento de modificación del proyecto Constancia, con la finalidad de que las mismas sean resueltas por la empresa, pues este envío se realizó fuera del plazo de la ley. Luego, las observaciones trataban aspectos ambientales y económicos que se recogían de las demandas de la población, no obstante, de manera superficial.
- **Abril de 2013.** Antes de la instalación de la mesa, el equipo técnico municipal preparó un reglamento para su desarrollo; el documento fue discutido por los presidentes y delegados de las organizaciones de Chamaca. Después de las convocatorias realizadas, se tuvo una reunión preparatoria para la mesa el 18 de abril de 2013 en la que participaron funcionarios de Hudbay Perú y del Minam, el alcalde de Chamaca, el presidente del Frente de Defensa de los Intereses de Chamaca (Fudich) y varios presidentes comunales. Durante la reunión, los delegados aceptaron el reglamento con algunos cambios mínimos. En esta sesión, surgió por primera vez la discusión acerca de la acreditación de los funcionarios de Hudbay Perú S. A. C. y su relación con Hudbay Minerals Inc. Canadá. Los comuneros no aceptaban la delegación de decisiones en la subsidiaria peruana, pues consideraban que el diálogo debía llevarse a cabo con la última responsable, la casa matriz.

Durante la etapa de prediálogo, fueron varias las propuestas que se fueron perfilando como agenda mínima de la Mesa de Diálogo de Chamaca. Así, por ejemplo, encontramos los objetivos planteados en el reglamento⁸⁰ suscrito (ver cuadro 4.2), entre los que destacan las propuestas por un fondo de financiamiento social para el desarrollo de Chamaca y la iniciativa por otro fondo determinado en materia ambiental, entre otras. En el reglamento, además, se establecieron algunas condiciones de diálogo que, como se verá luego, se fueron desvaneciendo con el desarrollo de la mesa; entre estas condiciones, tenemos que las sesiones de diálogo deberían llegar a los territorios de las diez comunidades campesinas del distrito y a los lugares donde los problemas ambientales ocasionados por la actividad minera se evidenciaban, y que el plazo para el proceso de diálogo sería de 45 días calendario.

Cuadro 4.2: Objetivos según el reglamento de la Mesa de Diálogo de Chamaca

Objetivo 1: Ambiental	Evitar impactos negativos de la actividad minera.
Objetivo 2: Responsabilidad Social	Constituir un programa integral de responsabilidad social.
Objetivo 3: Monitoreo y Vigilancia Ambiental	Generar un fondo económico para las acciones de monitoreo y vigilancia ambiental administrado por el Comisión Ambiental Municipal (CAM).
Objetivo 4: Fondo Social	Constituir un mecanismo de financiamiento para el desarrollo integral, productivo y social para el distrito de Chamaca, previa suscripción de un convenio marco.

Fuente: Reglamento de la Mesa de Diálogo por la Responsabilidad Ambiental y Social para el Desarrollo de Chamaca, Chamaca, 2013.

Aparte, se podría afirmar que el lenguaje conciliador sentó las bases del diálogo durante esta etapa previa; así se encuentra, por ejemplo, que las funciones de la mesa de diálogo siguieron el esquema común nacional, atribuyéndosele al espacio la necesidad de “generar las condiciones de diálogo”, “garantizar el proceso de diálogo”, “propiciar las buenas relaciones de convivencia”, entre otros. No obstante, a pesar de los esfuerzos de la empresa y el equipo municipal para soslayar el ambiente de tensión en la zona, este se hacía evidente incluso

en el mismo documento: la referencia directa a los impactos ambientales y sociales negativos que “actualmente vienen sufriendo” las poblaciones del distrito y la cláusula final, que señala que “en caso de incumplimiento por parte de la empresa el pueblo de Chamaca no se hace responsable de las consecuencias y adoptará movilizarse pacíficamente ante las instalaciones del Proyecto Constancia de la empresa”, nos dan algunos indicios sobre ello.

Por último, durante esta etapa, la empresa propuso denominar al espacio como “Mesa de Diálogo para el Desarrollo de Chamaca”; los delegados del distrito, por su parte, propusieron “Mesa de Diálogo por la Responsabilidad Ambiental y Social para el Desarrollo de Chamaca” (MDCH), nombre que prevaleció.

Inauguración y desarrollo de la MDCH

La mesa de diálogo encargada de dar forma y salida a las preocupaciones y demandas del distrito de Chamaca se inauguró en la mañana del 5 de mayo de 2013 en la plaza central.

En total, por el distrito, se reunieron 63 personas y por parte de Hudbay, 12 más el equipo técnico de la consultora INSIDE-0 y Social Capital GROUP. Entre acreditados y garantes del espacio, alrededor de una larga mesa, en el auditorio del municipio, se congregaron casi 80 personas. A continuación, se presenta el conjunto de actores que participaron de este espacio de diálogo.

Cuadro 4.3: participantes en la Mesa de Diálogo de Chamaca

SECTOR	PARTICIPANTES
ESTADO	- Municipio de Chamaca: todas las sesiones
	- Alcaldes de centros poblados
	- GRC: dos de cinco sesiones oficiales
	- PCM: cuatro de cinco sesiones oficiales
	- Minem: tres sesiones
	- Minam: dos sesiones (incluyendo cierre)
	- Minagri: una sesión
	- Midis: una sesión
- ANA: tres sesiones (incluida la del cierre)	
EMPRESA	Hudbay: representantes varios (todas las sesiones)
	- Nino Coppero (dos sesiones)
	- Carlos Castro
	- Abogados
	- Equipo Técnico
	- Equipo Técnico de Consultora Inside 0

SECTOR	PARTICIPANTES
SOCIEDAD CIVIL	<ul style="list-style-type: none"> - Frente Único de Defensa de Intereses de Chamaca (Fudicha) - Central de Rondas Campesinas - Federación Distrital de Campesinos de Chamaca - Asociación de Productores Agropecuarios de Chamaca (Asprovac) - Presidentes de las diez comunidades campesinas de Chamaca - Comités Ambientales de Comunidades Campesinas de Chamaca - Juez de paz
	<ul style="list-style-type: none"> - CARE Perú - CooperAcción

Con la agitada discusión acerca de los poderes y la representación legal de la empresa canadiense y su subsidiaria peruana (a la que nos referimos al inicio del presente informe), el ambiente se cargó de tensión. Los chamaquinos dudaban de la fuerza de los acuerdos que suscribiría Hudbay.

En este ambiente, continuaron exponiendo los consultores del equipo técnico municipal —del abogado y del ingeniero—, quienes intentaban demostrar que los impactos ambientales considerados en el EIA habían sido subdimensionados por la empresa y, sobre todo, que la afectación a los recursos hídricos de todo el distrito era inminente. Las observaciones iban dirigidas principalmente a los impactos que producirían la presa relavera, el uso del agua y la afectación de la cuenca del río Macaray.

La empresa, con mapas y especialistas técnicos, replicó:

Existen 4 estudios de impacto social ambiental desde Norsemont hasta Hudbay y que el proyecto se encuentra en la cuenca Velille y Apurímac, en la zona media de la cuenca de los ríos Chillroya y Macaray; si efectivamente existen en el proyecto tajos, la planta procesadora y la presa relavera, ellos aseguran que no habrá fallas de ingeniería. Igualmente el proyecto cuenta con un plan de cierre que debe ser actualizado cada 3 años y contará con un fondo para las mitigaciones.

Las limitaciones del equipo técnico del municipio resultaban evidentes, dando incluso la impresión de que no habían leído completamente el EIA. En el debate técnico, como resultaba previsible, más de 12 especialistas acompañados por el equipo de las empresas consultoras fueron más “efectivos” que los

dos consultores contratados por el municipio. Mientras tanto, por parte de la empresa, el mensaje seguía siendo el de un inicio: todos los impactos ambientales serían mitigados y estos, además, no alcanzarían a poblaciones más allá del AID y del área de influencia indirecta (AII).

El mensaje de la empresa, a pesar del lenguaje y de los recursos técnicos de sus especialistas y de la empresa consultora, no tuvo efecto en la población. Los chamaquinos mantuvieron en la mesa su actitud de desconfianza, no solo ante la empresa, sino también frente a un alcalde que, junto con su equipo, no había logrado dar sustento técnico a sus demandas.

Durante las siguientes sesiones, esta operación se repitió una y otra vez. La agenda ambiental se mantuvo como prioridad en las posteriores sesiones con los siguientes temas⁸¹:

- Poza de relaves
- Recursos hídricos
- Tajo abierto y su desmonte
- Aguas servidas y residuos sólidos
- Planta de procesos
- Contaminación del aire
- Efecto en la biodiversidad

Las observaciones planteadas fueron refutadas una por una por los especialistas de la empresa, remitiéndose a los EIA, mapas y trámites aprobados. Todo indicaba que el municipio había asumido responsabilidades que no tuvo capacidad para cumplir. La tarea de revisar el EIA, sus modificaciones, los planes hidrogeológicos, además de convocar, dirigir y sistematizar las demandas, temores y propuestas de las diez comunidades campesinas en el territorio del distrito, sobrepasaron sus capacidades técnicas, presupuestales y funcionales.

81 Actas de la Mesa de Diálogo del 18 de mayo, 23 de julio, 18 de agosto y 6 de setiembre.

Para el análisis, resulta paradigmático el caso de la contratación de los especialistas técnicos por el municipio, pues se encontró que estos procesos culminaron con contratos precarios, tanto por la suma comprometida (mínima, considerando las ambiciosas contraprestaciones que se revisarían, en un plazo muy breve, y el plantear observaciones a un documento en extremo complejo y extenso como es el EIA detallado), por los esfuerzos en disimular su ejecución a través de una partida presupuestal municipal de finalidad similar (considerando que el diálogo no forma parte de las funciones específicas del gobierno local y, por tanto, tampoco de la ejecución del presupuesto municipal oficial), así como por los mecanismos de exigencia de las partes, además de contraprestaciones difusas, entre otros elementos.

Debido a estas dificultades, el sentimiento de desconfianza ante la empresa y ante los técnicos municipales era generalizado, y para mediados de 2013, se tenían ya no dos, sino tres grupos de interés en una negociación que se dilataría durante meses: empresa, municipio y población.

A dicha situación, se le sumaron dificultades de convocatoria a las sesiones: por ejemplo, en varias ocasiones, Hudbay respondió tarde, con negativas o ampliando el plazo señalado en las cartas y oficios de invitación a nuevos encuentros, remitidos por el equipo técnico municipal.

Con ello y con el paso del tiempo, las sesiones fueron perdiendo quorum y contenido. La incapacidad del equipo técnico de transformar y dar sustento a las propuestas ambientales y sociales de los comuneros, así como la dilatación de los acuerdos por parte de la empresa, generaron desgaste en los presidentes y líderes comunales, que se fueron retirando poco a poco del espacio de diálogo.

Dado este contexto, el debate por las demandas ambientales fue cediendo ante la imposibilidad de lograr acuerdos sobre la materia. Las percepciones, temores y expectativas por la contaminación ambiental se mantienen hasta ahora. Este debate fue reemplazado por una discusión que resultaba más cercana al *expertise* y a las competencias oficiales del municipio local: el acuerdo de apoyo social, es decir, el fondo de financiamiento para proyectos de inversión pública en el distrito al que se comprometería la empresa.

A continuación, se ofrece un breve resumen de las sesiones de la Mesa de Diálogo de Chamaca:

- **Segunda sesión, mayo de 2013.** Contó con la presencia de representantes de Hudbay, del gobierno central (de la PCM) y de Chamaca. Nuevamente, se hizo referencia a los presuntos problemas de acreditación y representación entre Hudbay Perú y Hudbay Minerals en Canadá. Los comuneros de Chamaca mostraron su desconfianza ante la delegación de poderes de la subsidiaria peruana: “Si no firma la dueña, nadie nos asegura que la obligue, que vaya a cumplir los acuerdos” alegaban, y muchos de ellos exigieron la presencia de Cashel Meagher para la suscripción del convenio marco al finalizar la mesa.

Luego de dicho impasse, se abordó el tema ambiental. El equipo técnico expuso las observaciones que se habían encontrado a la Modificación del Estudio Ambiental, las cuales giraron en torno a: (i) errores en la delimitación de linderos entre comunidades y distritos, según señaló el equipo técnico, en el EISA, y modificatoria a la comunidad de Quewincha, que pertenece al distrito de Livitaca, pero fue considerada como de Chamaca. Los técnicos de la empresa señalaron que la información del EISA correspondía a registros oficiales y que los problemas de límites eran competencia de la PCM; (ii) ubicación de la presa de relaves en cabecera de cuenca y pedido para su reubicación fuera de la cuenca de los ríos Chilloroya y Makaray, que abastecen al distrito. La empresa negó en todo momento esa posibilidad, así como que la presa de relaves se encuentre en cabecera de cuenca o en alguna zona productora de agua; (iii) los técnicos del equipo de Chamaca señalaron que Hudbay no habría realizado estudios hidrogeológicos ni de balance hídrico para el proyecto, pero los especialistas de Hudbay refutaron tales afirmaciones y se comprometieron a alcanzar una copia de los estudios en un plazo de dos días al equipo municipal para su lectura. También, se acordó realizar una visita guiada a las instalaciones de la mina para los integrantes acreditados a la mesa de diálogo.

- **Visita guiada a las instalaciones del proyecto Constancia, junio de 2013.** Hudbay prestó movilidad para el traslado de los acreditados a la mina. Los comuneros reportaron una serie de dificultades técnicas durante el desarrollo de la actividad: varios acreditados y periodistas no fueron aceptados en el ingreso, porque no estaban en la lista del día anterior,



TALLER EN CHAMACA, CHUMBIVILCAS / FOTO: COOPERACION

se presentaron demoras de más de cuatro horas en el ingreso, entre otros problemas. Finalmente, los acreditados ingresaron para observar principalmente la construcción de la presa de relaves. Las observaciones del equipo técnico y de los comuneros acreditados se centraron en “los destrozos que están generando al ecosistema, los desequilibrios ecológicos que están profundizando, la desaparición de bofedales y manantiales con la construcción de una presa de relaves gigantesca, la disminución de aguas hacia la zona de los ríos Chilloroya y Makaraya, las grandes cantidades de tierra que estaban moviendo”, entre otras.

- **Tercera sesión, julio de 2013.** Nuevamente, el equipo técnico abordó el tema ambiental e insistió en los impactos negativos que generaría la presa de relaves, lo que los funcionarios de la empresa constantemente negaron. Después, el alcalde entregó la propuesta de convenio marco, la cual incluía aspectos de responsabilidad ambiental, responsabilidad social y el fondo de financiamiento para el desarrollo del distrito de Chamaca. Finalmente, se acordó conformar un comité de supervisión financiado por Huidbay para el seguimiento del proceso de construcción y operación de la presa de relaves. En las siguientes sesiones, se abordaría la agenda referida a los mecanismos de financiamiento de inversión social y ambiental.

- **Cuarta sesión, agosto de 2013.** Chamaca presentó propuestas referidas al tema de los recursos hídricos y al monitoreo en las operaciones mineras, entre las que resaltaban:
 - Elaborar e implementar un plan integral de gestión de recursos hídricos de la cuenca de los ríos Chilloroya y Makaray, y programa de reposición de las aguas.
 - Gestionar ante el Estado la Declaratoria de Zona de Intangibilidad o la protección de las aguas superficiales de la cuenca de los ríos Chilloroya y Makaray, y las lagunas Yanaqocha, Japuqocha, Qesoqocha, Aruri, PinkulluniQocha, Soraqocha, Kutinaqocha y Wisaqocha.
 - Realizar un inventario de las fuentes de agua, como ríos, riachuelos, manantiales y bofedales de la subcuenca Chilloroya-Makaray, cuenca Limamayo, subcuenca de los ríos Molino y Erwaqoyo-Añahuiche, y su reconocimiento ante la ANA.
 - Instalar e implementar laboratorios para garantizar la calidad del agua, del aire y del sonido con equipos de telemetría.
 - Suspender sus operaciones hasta reponer y compensar las aguas afectadas si como consecuencia de la explotación de los tajos abiertos, realizada por la empresa minera, disminuía la cantidad de agua de los ríos Chilloroya y Makaray, de las lagunas y de los manantes.
 - Paralizar las actividades de explotación de la empresa si la implementación de autorizaciones referidas al uso y vertimiento del agua dadas por la ANA desestabilizaba el medioambiente y el ecosistema del distrito de Chamaca (Ley de Recursos Hídricos, Art. 78).
 - Considerar al distrito de Chamaca como AID del proyecto Constancia conforme con la línea de base del área de estudio de la subcuenca del río Chilloroya, que funciona como la unidad territorial, por ser una unidad hidrográfica afluente al río Velille y por los impactos (vertimientos o derrames, por ejemplo) que puedan generarse por las operaciones mineras, los cuales discurrirán aguas abajo.

- Asignar un fondo económico para elaborar la línea de base ambiental participativa y la zonificación económica ecológica del distrito, con la finalidad de realizar la vigilancia y el monitoreo ambiental e iniciar las acciones de desarrollo sostenible de las diez comunidades del distrito de Chamaca.
- Constituir y poner en funcionamiento el Comité de Vigilancia y Monitoreo Ambiental Participativo, que se integraría a las intervenciones ambientales desarrolladas en las operaciones minerometalúrgicas, previo acuerdo de partes, financiadas por la empresa minera y los fondos administrados por la CAM (Comisión Ambiental Municipal).
- Indemnizar económicamente a las comunidades por los daños ambientales que pueda generar la empresa durante su actividad minera, para lo cual, habrá un fondo económico ambiental para todas las comunidades del distrito de Chamaca.

Por su parte, Hudbay también presentó propuestas. Estas fueron las siguientes:

- Concluir la pasantía a las instalaciones del proyecto minero Constancia.
 - Conformar el Comité de Vigilancia y Monitoreo Participativo del proceso de construcción y operaciones del proyecto minero, integrado por seis miembros titulares y dos alternos. Asimismo, propuso conformar un equipo técnico de acompañamiento financiado por la empresa.
- **Quinta sesión, setiembre de 2013.** Se prosiguió con los temas ambientales que quedaron pendientes en la sesión anterior. No hubo acuerdos respecto a la implementación de laboratorios y estaciones de telemetría; tampoco respecto al pedido de considerar a Chamaca como AID del proyecto Constancia sobre la base de los criterios señalados por los comuneros, como los de unidad territorial y unidad hidrográfica afluente al río Velille, y por los impactos que pudieran generarse debido a las operaciones mineras que discurrirían aguas abajo. Las propuestas de fondos económicos de compensación serían abordados al debatir los mecanismos de financiamiento de inversión social y ambiental.

Hasta aquí llegaron las discusiones sobre el tema ambiental sin acuerdos significativos. Las siguientes sesiones tratarían los temas referidos a la responsabilidad social. Las demandas giraron en torno al resquebrajamiento del sistema social de las comunidades de la subcuenca del Makaray y a que las relaciones sociales y económicas de las comunidades de las zonas alta, media y baja se habían resquebrajado a causa de la actividad de la empresa Hudbay. El equipo técnico señaló:

- La presencia de la empresa minera había generado mayor flujo de dinero en dos comunidades de la subcuenca (Uchucarcco y Chilloroya), lo que había provocado el incremento de los precios de los bienes y servicios en todo el distrito. El efecto directo de forma negativa lo sufría la población vulnerable: adultos mayores, madres abandonadas, población con discapacidad. Además, existía el riesgo de que los productos agropecuarios fueran rechazados en el mercado regional por el uso de agua contaminada en su cultivo y el consumo de pastos con partículas de polvo mineralizado.
- El aumento de adolescentes embarazadas en las comunidades de influencia directa de la empresa minera como producto del incremento de ingresos económicos en la juventud Uchucarqueña.
- El riesgo de prostitución clandestina en las comunidades de influencia directa de la empresa minera, problema que estaría profundizando el resquebrajamiento del tejido social comunitario tanto en el AID de la mina como en las comunidades del entorno.

Para noviembre, las reuniones se celebraban únicamente entre los representantes de la empresa, funcionarios municipales, el alcalde y alguno que otro presidente comunal. No había ninguna mujer presente. Algunas reuniones incluso se llevaron a cabo en la ciudad del Cusco, a más de cinco horas de Chamaca.

A mediados de diciembre, se firmó el primero de los acuerdos, una especie de acuerdo marco que señalaba, de manera bastante general, el compromiso de la empresa para con el distrito de Chamaca. Para la suscripción del Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional por la Responsabilidad Ambiental y Social para el Desarrollo Sostenible de Chamaca, varias autoridades se dieron cita en la plaza de Chamaca, incluso el entonces alto comisionado de diálogo y sostenibilidad de la PCM, Vladimiro Huaroc, máxima autoridad en diálogo del gobierno central.

De la lectura del convenio marco y del convenio específico suscritos, el apoyo social y la contribución para el desarrollo del distrito son las principales obligaciones que asumió la empresa para los años que durara su operación por un monto de aproximadamente S/. 3 millones.

Los acuerdos de la MDCH

Para la fecha de la suscripción del convenio marco, el alcalde, su equipo técnico y los presidentes comunales habían empezado a ser cuestionados por las comunidades campesinas del distrito; la sensación de que no se estaban logrando acuerdos significativos era general y, con ello, la asistencia a las reuniones fue decayendo.

El equipo municipal había concentrado sus limitados recursos en la formulación de observaciones y el pago a los consultores, con lo que descuidó los canales de información con las bases comunales, a las que difícilmente se les informaba del avance de la mesa. La situación de las mujeres en el distrito resultaba más grave, pues no fueron consideradas como un actor relevante durante el espacio de diálogo. De entrevistas realizadas a más de 50 mujeres de las distintas comunidades del distrito, más del 80% señaló desconocer el espacio de diálogo con Hudbay.

A esto, se sumó la prisa del alcalde y de los miembros del equipo municipal por cerrar los convenios antes de acabar el año debido a la presión de obtener y mostrar algún resultado antes de finalizar su periodo. La cercanía de los procesos electorales y la futura postulación del alcalde de Chamaca al gobierno provincial aceleraron el proceso.

En este contexto, el 11 de diciembre de 2013, se reunieron en Cusco los representantes de la Municipalidad Distrital de Chamaca, de Hudbay y de la Oficina de Gestión de Conflictos de la PCM para definir los términos de los acuerdos que se firmarían. La empresa había observado la propuesta elaborada en gabinete y presentada por el equipo municipal, y siguieron las conversaciones. Días después, el sábado 14 de diciembre, en la plaza de Chamaca, se firmaron dos convenios: el primero estaba referido a temas de protección ambiental y social abordados de manera general y el segundo era un convenio específico sobre montos de inversión en obras para el año 2014. Se comprometieron, asimismo, a firmar otros convenios específicos que trataran de manera directa el aspecto ambiental. Para ello, no se fijó un plazo establecido. El siguiente cuadro resume los acuerdos y convenios logrados mediante la mesa.

Cuadro 4.4: Acuerdos y convenios suscritos por la Mesa de Diálogo de Chamaca

OBJETIVOS		ACUERDOS DE SESIÓN	DOCUMENTO/ CONVENIO
Objetivo 1: ambiental	Evitar impactos negativos de la actividad minera.	Visita guiada a instalaciones de la empresa (construcción de relavera). Conformar un comité de supervisión, financiado por la empresa, para el seguimiento del proceso de construcción y la operación de la presa de relaves.	Ninguno Se realizó la visita guiada. No se financió el comité de supervisión.
Objetivo 2: responsabilidad social	Constituir un programa integral de responsabilidad social.	Que será analizado al momento de debatirse los convenios específicos.	Ninguno
Objetivo 3: monitoreo y vigilancia ambiental	Generar un fondo económico para las acciones de monitoreo y vigilancia ambiental administrado por el CAM.	Que será analizado al momento de debatirse los convenios específicos.	Ninguno
Objetivo 4: fondo social	Constituir un mecanismo de financiamiento para el desarrollo integral, productivo y social para el distrito de Chamaca previa suscripción de convenio marco.	Financiamiento para proyectos de forestación, telecomunicaciones y de viviendas saludable.	Convenio específico (14/12/2013)

Los convenios suscritos preveían la colaboración de la empresa con tres proyectos de inversión pública que se ejecutarían en el distrito. El convenio marco y el Convenio Específico para la Ejecución de Proyectos de Inversión Pública en el Distrito de Chamaca para los años 2013-2014 comprometen un monto de S/. 3,5, aporte que haría efectivo Hudbay Perú S. A. C. para la ejecución de tres proyectos de inversión pública en el distrito de Chamaca durante el año 2014.

Los proyectos de (i) Instalación Forestal y Reforestación, con una contrapartida de S/. 1.820.146,32; (ii) Instalación del Sistema de Comunicación Rural de Televisión, Telefonía Móvil e Internet en las Comunidades, con una partida presupuestal de S/. 1.273.852,68, y (iii) Instalación de Sistema de Viviendas de Familias Saludables (Vifasal), con un presupuesto de S/. 406.000 en las comunidades campesinas de Sihuincha, Añahuichi, CcachoLimamayo, Qquellamarca, Ingata, Tincurca, Tintaya y Cconchacollo, debieron ejecutarse desde el mes de enero de 2014.

En el cuadro 4.4, podemos apreciar que el tenor de los convenios suscritos evidencia que las demandas por derechos colectivos, como la consulta previa de las comunidades campesinas originarias del distrito, y por la protección de sus territorios frente a los impactos de la minería a gran escala, planteadas en un inicio, fueron relegadas y no lograron consolidarse como soluciones diseñadas por el espacio de la mesa; por el contrario, los acuerdos más significativos y los únicos a los que se arribó apuntaron más bien a beneficios económicos inmediatos.

Con los acuerdos suscritos, se llegó a lo que en un primer momento se interpretó como el cierre de la Mesa de Diálogo. En teoría, luego del acta del convenio marco, el caso de Chamaca podría contarse como uno de los casos exitosos reportados por la ONDS.

SEGUIMIENTO A LOS ACUERDOS Y CONTEXTO POSTERIOR

Más allá de compromisos puntuales sobre el financiamiento de pequeños proyectos de inversión, las demandas por acuerdos que trataban otros convenios de protección ambiental y responsabilidad social perdieron fuerza durante un tiempo para nuevamente, en la actualidad, estar entre las principales demandas de la población y en la base de una tensa relación de convivencia.

La discusión sobre derechos colectivos como la consulta previa, los derechos de agua e incluso la reivindicación indígena de las comunidades campesinas del distrito se perdió por completo en las últimas sesiones del espacio de la mesa. Las agendas de garantía de derechos fundamentales y de desarrollo y protección del agua y del territorio, abordadas esmeradamente durante el año del diálogo, están desatendidas y resurgen gradualmente en el discurso y la práctica de las comunidades campesinas de Chamaca en su relación con Hudbay y Constancia.

Cuadro 4.4: Acuerdos y convenios suscritos por la Mesa de Diálogo de Chamaca

DOCUMENTO	SUMILLA	FECHA DE SUSCRIPCIÓN
Convenio Específico para la ejecución de proyectos de inversión pública en el distrito de Chamaca para 2013 y 2014.	Hudbay aporta hasta S/. 3,5 millones para la ejecución de proyectos de inversión pública: instalación forestal y reforestación a nivel multicomunal; instalación del sistema de comunicación rural de televisión, telefonía móvil e internet en las comunidades del distrito y proyecto de instalación de sistema de viviendas saludables en comunidades de Chamaca. Hudbay pagará directamente a las empresas contratistas, que podrán ser empresas comunales o multicomunales del distrito, siempre que estén debidamente formalizadas. Duración: 12 meses.	14 de diciembre de 2013
Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional por la Responsabilidad Ambiental y Social para el Desarrollo Sostenible de Chamaca (en adelante, Convenio Marco).	Compromisos generales en materia de protección ambiental, social y garantía de derechos. Duración: indefinida. Prevé la suscripción de convenios específicos en materia ambiental y de fondos de financiamiento social.	14 de diciembre de 2013

Además de las omisiones en el cumplimiento de algunos acuerdos del convenio, los chamaquinos encontraron serias dificultades para la ejecución de varias de las acciones comprometidas por el Convenio Marco: durante el 2014 y hasta marzo de 2015, los chamaquinos no han cumplido con ejecutar los tres proyectos de inversión planteados para 2014 con el financiamiento de Hudbay.

Ante las discusiones, el diálogo entre la empresa Hudbay, los dirigentes comunales y el equipo municipal de Chamaca se hizo nuevamente necesario; así, durante los últimos meses, se produjo un intercambio de comunicaciones, cartas y pronunciamientos entre Chamaca y los representantes de la empresa, incluso los dirigentes chamaquinos hicieron una visita de incidencia al GRC para denunciar los incumplimientos de la empresa. Como se verá, la estrategia mediática dio resultados.

En octubre de 2014, la Secretaría Técnica de la CAM de Chamaca envió cartas notariales a Hudbay en las que exigía la transferencia de S/. 3,5 millones y el cumplimiento del convenio específico, y proponía la reapertura de la mesa de diálogo.

El pedido fue atendido por Hudbay y también por la ONDS de la PCM. La empresa accedió y comprometió su presencia. Durante las sesiones, los funcionarios municipales e integrantes de la empresa comunal expusieron su malestar frente a la ejecución de los proyectos de inversión, las dificultades en la constitución y funcionamiento de la empresa comunal exigida por Hudbay y las demoras en las transferencias del dinero por parte de la empresa.

El equipo municipal informó, por ejemplo, que para el 17 de octubre de 2014, varios meses después de suscritos los convenios y ejecutadas las acciones pactadas, Hudbay recién depositó la primera valorización de la ejecución del Proyecto de Instalación de Sistema de Viviendas de Familias Saludables (Vifasal) a las cuentas de la empresa multicomunal por una suma de S/. 82.005,54 de los S/. 406.000 presupuestado. Este depósito solo se dio después de haber levantado, en cinco oportunidades, las observaciones formuladas por la empresa, situación que fue interpretada por los chamaquinos como una actitud negativa por parte de Hudbay, que no contaría con reglas claras para evaluar y aprobar las valorizaciones de la ejecución de los proyectos.

En este contexto, durante las sesiones de octubre y muchos meses después de suscrito el convenio marco, varios asuntos pendientes se discutieron entre la empresa y los dirigentes de Chamaca; entre estos, se volvió a tratar el tema referente a la suscripción de los convenios específicos en materia ambiental y responsabilidad social.

Para ello, la CAM de Chamaca elaboró y discutió con sus aliados las propuestas de los convenios de responsabilidad ambiental y responsabilidad social que serían enviados a la empresa para su evaluación. Estas propuestas serían luego discutidas por un comité de redacción conformado por representantes del distrito y de la empresa.

Los convenios pendientes

Durante noviembre y los primeros días de diciembre de 2014, las partes discutieron la elaboración y aprobación del texto final de los pendientes convenios específicos de responsabilidad ambiental y responsabilidad social. En las sesiones de diálogo, los representantes de Hudbay señalaron que negociarían únicamente el texto del convenio en materia ambiental; por su parte, los asesores de Chamaca manifestaron su interés en negociar el texto de una propuesta de convenio en materia de responsabilidad social.

En las conversaciones, surgieron nuevamente las demandas de los dirigentes de Chamaca, centradas en la protección de la calidad del agua para consumo humano y para actividades productivas locales. Las necesidades de fortalecimiento organizativo y de la integración de objetivos ambientales, productivos y de salud pública a nivel de todas las comunidades del distrito fueron identificadas como prioritarias en la relación con la empresa minera; con ello, el comité de redacción, integrado por miembros de la CAM de Chamaca, incluyó como propuestas para el convenio ambiental el compromiso de la empresa sobre fondos para la capacitación en vigilancia y monitoreo ambiental, el aporte económico para las actividades de vigilancia, la implementación de equipo y materiales para los monitoreos y visitas periódicas a las instalaciones de la empresa. Las propuestas fueron aceptadas por los representantes de Hudbay Perú, pero señalaron que la aprobación final de la propuesta ambiental del municipio estaba sujeta a una consulta con la matriz en Canadá.

A pesar de las conversaciones y de una aparente actitud proactiva de la empresa, finalmente, no se logró la firma del convenio en materia ambiental. Sobre el convenio de responsabilidad social, en tanto, la empresa decidió que no era el momento oportuno para su suscripción, teniendo en cuenta las dificultades de ejecución del convenio específico suscrito para 2014.

Los comuneros y equipo municipal de Chamaca interpretaron la falta de acuerdos para la suscripción de los convenios pendientes como una estrategia dilatoria y deliberada de Hudbay. Para diciembre de 2014, culminó el periodo del alcalde Domingo Salas en la Municipalidad Distrital de Chamaca; por ende, un nuevo gobierno municipal entraría al distrito. Según la percepción de varios chamaquinos, la estrategia de la empresa habría sido dilatar la firma de dichos compromisos para que fueran tratados, quizás, con mayor anuencia por el nuevo gobierno municipal.

Cabe señalar que durante este periodo de conversaciones, nuevas propuestas surgieron. De Chamaca, se mencionó: (i) la posibilidad de la creación de un fideicomiso para la gestión de los aportes de Hudbay; así, estarían administrados conjuntamente por la minera y la municipalidad; y (ii) la necesidad de suspender la intervención de la empresa multicomunal por las dificultades en su gestión. Por su parte, Hudbay mencionó rápidamente: (i) la posibilidad de financiar el asfaltado de la carretera Chilloroya-Chamaca, (ii) la instalación de televisión por cable para cada casa del distrito, y (iii) la celebración de un convenio con instituciones educativas canadienses para que impartieran clases en el distrito y, con ello, se lograra la acreditación binacional peruano-canadiense en los procesos de capacitación; sin embargo, no se concretaron acuerdos con el distrito.

Algunos avances: monitoreo y defensa del agua

Durante la mesa de diálogo, los dirigentes comunales insistieron en varias ocasiones en la necesidad de proteger las fuentes de agua del distrito y de las comunidades campesinas. A la oposición formal frente a las licencias otorgadas a la empresa sin consulta previa ni estudios de balance hídrico o incluso sin el inventario oficial de derechos campesinos sobre el agua de la zona, se sumó el pedido de acciones de monitoreo de la calidad y cantidad de sus fuentes, lo que se consideraba indispensable para contar con información sobre el agua antes del inicio de la explotación minera. A pesar de los pedidos, la autoridad oficial de aguas de la zona se negó a realizar dichas acciones con la excusa de no contar con el presupuesto necesario para ello.

Luego de varias cartas, solicitudes y acciones de incidencia ante diferentes entidades durante 2013 y hasta mediados de 2014, Chamaca consiguió aprobar y ratificar el Procedimiento de Monitoreo del Agua en el Área de Influencia Directa e Indirecta del Proyecto Constancia de la empresa minera Hudbay con la autoridad local del agua de Alto Apurímac, Velille, con la finalidad de establecer la línea de base y la calidad de las fuentes de agua.

El monitoreo del agua que se realizaría tendría un carácter estrictamente participativo, de manera que los dirigentes de las comunidades y otras autoridades del distrito pudieran acompañar el proceso de levantamiento de muestras y de análisis de la información de campo. Así, las acciones de monitoreo se llevaron a cabo durante la primera quincena de noviembre

de 2014, con la presencia de 30 delegados: 20 de las comunidades y 10 de las instituciones e integrantes de la sociedad civil; miembros de la CAM; funcionarios de la ANA y especialistas de organizaciones aliadas como CooperAcción.

Del recuento de este proceso, es posible afirmar que la selección e identificación de los puntos de monitoreo de aguas superficiales cumplió con incorporar acciones de participación local. Se realizaron varias sesiones de monitoreo, se atendieron los puntos establecidos y se muestreó el agua suficiente para atender todos los parámetros descritos en las actividades previas (a excepción de los nitritos). La ANA explicó que entregaría los resultados de 19 metales, incluidos los análisis de mercurio, plomo, selenio, arsénico y cadmio. Como resultado de las jornadas, los especialistas y aliados de la zona señalaron que los siguientes monitoreos de la ANA deberían incluir la evaluación de los puntos de la cabecera de cuenca del río Chilloroya (Cunahuirí- Pampacancha).

Las acciones de monitoreo por parte de la autoridad de aguas concluyeron en diciembre de 2014. La autoridad señaló que los resultados serían entregados en un lapso de tres meses. A la fecha, los pobladores de Chamaca aún los esperan.

Como lecciones aprendidas de los procesos de monitoreo, se resaltó la necesidad de contar con fondos municipales o comunales para cubrir los costos de realizar contramuestras de los puntos críticos en las quebradas Soropata y Huayllachane, ambas vinculadas a operaciones mineras, con la finalidad de contar con elementos de comparación y un mayor acervo informativo de calidad sobre las fuentes de agua de la zona. Los comuneros de Chamaca, además, identifican la necesidad de contar con un comité de vigilancia, herramientas y capacitación para el monitoreo periódico participativo de sus recursos naturales; sin embargo, no existe presupuesto oficial para ello.

Finalmente, para el primer trimestre de 2015, otras autoridades ambientales nacionales, como el OEFA, habrían hecho su aparición y contactado a las autoridades de Chamaca para coordinar acciones conjuntas de capacitación y evaluación ambiental en el distrito. Como vemos, gracias a la presión e incidencia de los actores locales y su capacidad de acción conjunta en alianza con otras instituciones, se van activando procesos de gestión y mejora en la institucionalidad ambiental en el distrito.

Hacia una nueva mesa distrital

Durante 2015, el municipio y organizaciones sociales de Chamaca consideraron conveniente retomar las conversaciones sobre los aportes sociales a la localidad de la empresa minera Hudbay, amparados en el convenio marco firmado a fines de 2013.

A partir de setiembre de 2015, se organizaron reuniones preparatorias para la creación de una nueva mesa de diálogo en el distrito. Participaron técnicos del municipio de Chamaca y de la CAM; dirigentes de comunidades, de los comités de vigilancia ambiental, de organizaciones de mujeres, del Frente de Defensa Distrital, entre otros.

Las reuniones sirvieron para ir fijando los objetivos y propuestas que se llevarían a discusión en la mesa. De esta forma, se eligieron tres proyectos —y hay un cuarto aún evaluación—, los cuales habían sido formulados y definidos previamente desde la municipalidad. También se tiene previsto incluir en las negociaciones las acciones pendientes para concluir con los proyectos aprobados durante la primera mesa de diálogo de 2013.

Los proyectos elegidos para esta nueva negociación son los siguientes:

- Mejoramiento del servicio educativo integrando las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) en las instituciones educativas del distrito de Chamaca.
- Mejoramiento de los servicios de promoción, prevención y cuidado integral de gestantes y niños menores de cinco años para la reducción de la desnutrición crónica en el distrito de Chamaca.
- Mejoramiento de la cadena productiva en ganado vacuno de leche en Chamaca.
- Implementación de infraestructura para cosechas de agua (aún en evaluación).

Por su parte, la empresa habría aceptado participar en esta nueva mesa de diálogo debido a que en el convenio marco las partes se comprometen a abordar las preocupaciones y pedidos de la población a través de nuevos convenios específicos.



Por el lado de la población, en general, existe la expectativa de que la empresa generará puestos trabajo locales, así sean contrataciones eventuales. Como sucede en otros casos de mesas, existe el riesgo de que esta nueva negociación en Chamaca resulte en algunos proyectos sociales y económicos específicos, antes que en una planificación de acciones para el desarrollo sostenible a largo plazo.

Se tenía programado el inicio de esta nueva mesa de diálogo en Chamaca para diciembre de 2015, y como en el caso anterior, el gobierno central participaría como veedor del proceso representado por la ONDS.

CONCLUSIONES DEL PROCESO

La Mesa de Diálogo por la Responsabilidad Social y Ambiental para el Desarrollo de Chamaca (2013) tuvo el carácter de una mesa de “negociación” entre los principales actores del distrito y la empresa. Estas negociaciones se dieron en el marco del ingreso de la empresa Hudbay a la zona y el inicio de la construcción de la mina Constancia. Luego de unos primeros acuerdos con las dos comunidades de su zona de influencia directa, el resto del distrito también solicitó entablar un diálogo con la empresa e involucrarla dentro de un desarrollo local más amplio. Igualmente, se pedía mayor información y sistemas de monitoreo respecto a los impactos ambientales que podría suscitar esta operación minera. Como se mencionó al comenzar este caso, el contexto que inició esta mesa fue el siguiente:

Las noticias de los volúmenes a extraer, el diseño de la mina, las percepciones sobre los posibles impactos ambientales y los tratos directos suscritos con Uchucarco y Chilloroya dieron forma al discurso común de los chamaquinos alimentado por las expectativas y temores que guiaron el desarrollo del conflicto y el diálogo.

Uno de los aspectos llamativos de este caso fue el rol que jugaron los distintos actores⁸². Para Chamaca, gracias a la agencia, presión y organización de las comunidades campesinas, en alianza con un gobierno local proactivo y receptivo a las demandas locales, se logró convocar a la empresa para la apertura de un proceso de diálogo abierto en el que se concertó la participación de importantes actores locales, además de instancias del gobierno central como garantes del desarrollo del proceso. Estas motivaciones señalaban un buen indicio del esfuerzo que se realizaría de manera paulatina y mejores relaciones de convivencia en la zona en una relación tripartita: sociedad civil, gobierno local y empresa.

De todos modos, estas conversaciones y sus acuerdos lograron superar la usual restricción técnica que suelen hacer las empresas mineras de considerar únicamente un diálogo con comunidades que se encuentren dentro de su AID según el EIA del proyecto; ello plantea una concepción territorial del desarrollo más amplia, que para el caso de Constancia, va más allá de las comunidades de Uchucarco y Chilloroya.

Los mecanismos preparatorios para el diálogo fueron una de las dinámicas más positivas de la MDCH y deberían ser replicados en otros espacios de diálogo o negociación. Este proceso preparatorio estuvo liderado por el equipo técnico municipal y comprendió asambleas populares en la plaza de armas, encuentro de autoridades comunales, talleres de fortalecimiento de capacidades para organizaciones sociales, sesiones de información de modificación del EISA y construcción participativa del reglamento para el funcionamiento de la mesa, entre las principales.

Otra de las ventajas del proceso es que se buscó generar instancias de articulación local más permanentes. Para la población de Chamaca, estos espacios de diálogo se constituyeron como foros de exigencia de derechos, de transmisión de preocupaciones y de participación de la población local. Los espacios de diálogo como el de Chamaca van logrando aquello que las normas, mecanismos de participación, políticas y programas del gobierno central no han logrado comúnmente: generar un espacio en el que las poblaciones locales participen directamente con sus intereses, sus agendas y sus preocupaciones particulares frente al sector minero; adicionalmente, se debe destacar que la MDCH fue convocada principalmente por los actores

82 En la MDCH, su municipio, la sociedad civil (organizaciones sociales y ONG) y la empresa tuvieron roles más activos durante la negociación. Por su parte, el gobierno central (PCM, Minem, Minam) tuvo un rol, más bien, de veedor.

locales del distrito, a diferencia de las mesas de Espinar y Cotabambas, en las que el gobierno central tuvo una actuación más protagónica. Por último, tampoco se produjo un traslado en la negociación entre “sociedad civil/empresa” hacia una relación “sociedad civil/Estado”.

Con respecto a los otros dos actores locales de esta relación tripartita —sociedad civil, gobierno local y empresa—, cabe resaltar que con la MDCH, la empresa tomó conocimiento directo de las dinámicas y preocupaciones locales, en virtud de lo cual ajustó —y en algunos casos, reformuló— sus estrategias de relacionamiento comunitario según la particularidad de cada grupo social en un entorno en el que va operando por más de diez años. Por su parte, el Estado, también ha empezado a jugar un rol relevante, pues, aunque lentamente, va aumentando su presencia en un distrito geográficamente remoto y mayormente olvidado por el gobierno central, lo que ha ido generando en la población de Chamaca, a través de mecanismos de denuncia y de escucha, una sensación de atención y de paulatina confianza, pero de manera aún incipiente.

Retrocesos

En este contexto de avances y construcción lenta de una relación de convivencia, es preciso también identificar aquellos procesos que van caminando en una sintonía distinta y que más bien constituyen retrocesos que podrían poner en peligro los logros alcanzados con el diálogo.

En la MDCH, luego de evaluar la participación de los actores, resalta la ausencia sistemática de las instancias del gobierno regional y provincial correspondientes, es decir, del GRC y de la Municipalidad Provincial de Chumbivilcas. Estas entidades, beneficiadas con convenios de colaboración directa con Hudbay, no participaron en el proceso de diálogo para el distrito de Chamaca a pesar de sus competencias en materia ambiental y de desarrollo local. Considerando que el proyecto Constancia es ahora uno de los más importantes en la región Cusco y, definitivamente, el más importante en la provincia de Chumbivilcas, no se entiende la desatención por parte de estas autoridades, las cuales podrían haber reforzado los procesos de negociación en concordancia con sus competencias y funciones.

Una de las consecuencias de esta falta de coordinación entre las instancias de gobierno se refleja, por ejemplo, en una permanente incapacidad de los actores para articular las demandas, propuestas y acuerdos por el desarrollo social del distrito a procesos más amplios de planeamiento y gestión del

territorio a nivel regional, provincial y distrital. Así, es ya de conocimiento común que son excepcionales las experiencias de localidades mineras donde los instrumentos de planeamiento logran tener algún efecto en los procesos de negociación con empresas extractivas. Chamaca sigue esa tendencia, lo que se hace evidente de los debates en la mesa: en ninguna ocasión, se hizo referencia alguna a los instrumentos legales de planeamiento, planificación o de estrategias provinciales y regionales de desarrollo. Por esta razón, las dificultades de elaborar propuestas de desarrollo que incluyeran la planificación local y el ordenamiento del territorio eran mayores.

Tanto para el caso de propuestas en materia ambiental o de sostenibilidad de los territorios, así como en los reiterados requerimientos de financiamiento para el desarrollo social, los comuneros y funcionarios municipales no hicieron referencia a los planes ya elaborados para Chamaca, como por ejemplo, el PDC del distrito, instrumento básico de toda gestión municipal. Y aunque existen versiones de que el PDC habría estado desactualizado al momento de iniciarse las negociaciones, no hubo un esfuerzo por realizar un diagnóstico económico y social que guiara la intervención. Sin herramientas ni instancias de planeamiento, el “desarrollo prometido” por los proyectos de inversión se convierte más bien en acciones de urgencia que no se integran a un verdadero plan integral para el distrito. De esta manera, la negociación concluyó con una serie de beneficios económicos inmediatos por un valor de S/. 3,5 millones, mientras que otros temas de fondo quedaron en “espera”.

A lo anterior, debemos agregar las dificultades en la ejecución de los proyectos de inversión previstos en el convenio específico suscrito entre Hudbay y la población local. En efecto, los actores locales tuvieron serios problemas para implementar los proyectos comprometidos por la empresa, sobre todo, a causa de las desavenencias en la estrategia de ejecución de los mismos.

Así, encontramos que Hudbay terminó por importar un modelo de “empresa comunal” (con determinadas particularidades), para administrar estos proyectos, a una zona donde esta dinámica empresarial era desconocida y nunca antes había funcionado. Por su parte, el equipo municipal y la población local no contaban con ninguna herramienta o estrategia previa para la ejecución de este tipo de proyectos de desarrollo y tampoco contaron con una contrapropuesta frente a este requisito de la empresa. El periodo de adaptación fue largo, generó esfuerzos innecesarios y produjo escenarios de tensión entre la población y la empresa. La ejecución de dichos proyectos, de mediana y pequeña envergadura,



tomó más tiempo que lo previsto, incluso siguen pendientes varias partidas y acciones que se debían ejecutar. Finalmente, por más que los proyectos implementados responden a necesidades básicas y urgentes de la población, estos difícilmente se articulan con un plan a largo plazo que involucre otras acciones sinérgicas para el desarrollo local sostenible.

Con el diálogo, además, se lograron identificar serios problemas en la protección y garantía de derechos fundamentales, los que terminaron por diluirse durante las negociaciones. Por ejemplo, los casos de reivindicación y defensa del derecho a la consulta previa y del derecho al agua fueron desestimados por los operadores del gobierno central, la empresa minera y hasta por la propia población local. Esta situación es común en los espacios de diálogo entre poblaciones locales y empresas extractivas, las cuales tienden a inclinarse por la suscripción de acuerdos concretos, expresados principalmente en beneficios económicos en detrimento de mecanismos de denuncia, protección y garantía de derechos fundamentales⁸³.

La MDCH constituye un legítimo esfuerzo de acercamiento entre los actores locales de Chamaca y Hubday, principalmente las comunidades campesinas y el gobierno distrital, en un contexto de importantes cambios ambientales, económicos y sociales que se producirían en sus territorios con la explotación minera a gran escala del proyecto Constancia. Sin embargo, también se trata de un proceso de mesa no cerrado, con un monitoreo ambiental, un convenio marco y un desarrollo local de carácter consensuado aún por operativizar. Efectivamente, el caso de Chamaca sugiere nuevos episodios de diálogo y negociación en el marco de un estado de convivencia con la minería aún en construcción. Por ello, en diciembre de 2015, se instalaría una nueva mesa de diálogo con la empresa.

83 Muchas veces esto sucede por las dificultades en el acceso a los sistemas de justicia, la contingencia de éxito e incluso por los resultados mínimos para los reclamantes.

V.

RECOMENDACIONES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE MESAS DE CONVIVENCIA DURADERA EN CONTEXTOS MINEROS



CHAMACA, CHUMBIVILCAS / FOTO-COOPERACION

A continuación, se presenta un conjunto de recomendaciones en tres campos para mesas de diálogo y desarrollo: (i) para favorecer el diálogo, (ii) para favorecer el desarrollo, y (iii) para favorecer la operatividad de la mesa. Estas recomendaciones se basan en la evaluación de las mesas de Espinar, de Cotabambas y de Chamaca y de otras experiencias recogidas durante las reuniones para el proceso de “Aportes a la Política Nacional de Diálogo y Consenso para Zonas Mineras en Perú”⁸⁴, conducido por Oxfam y CooperAccion.

Las propuestas incluyen compromisos y tareas que deben ser asumidas por la sociedad civil, la empresa y el Estado.

84 Este proceso, además del presente estudio, incluyó seis talleres (46 participantes) de análisis con sectores: sociedad civil (8), gobiernos descentralizados (4), medios de comunicación (11), sector privado (9), embajadas y cooperación internacional (5), gobierno nacional (9); tres reuniones con expertos y expertas; y dos foros para presentar los resultados obtenidos a las comunidades y actores involucrados, en Cusco y Lima, el 18 de setiembre y 1 de octubre de 2015 respectivamente.

(i) Recomendaciones para favorecer el diálogo

Recomendación 1: reconocer la conflictividad inherente a la actividad extractiva

Un punto de partida para establecer la coexistencia a largo plazo con la minería es reconocer la conflictividad inherente a la actividad extractiva, la cual se manifiesta en riesgos ambientales, la competencia por los recursos naturales como sustento económico, la distribución de los beneficios y el respeto de la autonomía de las comunidades y de la población involucrada. Reconocer esta situación por parte de los diversos actores es un punto de partida esencial para construir cualquier escenario de diálogo, desarrollo y, en última instancia, de convivencia a largo plazo.

Las provincias de Espinar, Cotabambas y Chumbivilcas, así como la región Moquegua, son casos de coexistencia con la minería, independientemente de la cantidad de años de los proyectos o explotación minera en estas localidades. Sin embargo, se ha identificado un clima de tensión entre la población y la empresa, el cual se mantiene y está asociado, principalmente, a los riesgos ambientales y a las expectativas sobre el aporte para el desarrollo local de esta industria extractiva.

No abordar estos temas inherentes a la actividad minera origina rebotes de conflictividad social que pueden desencadenar hechos violentos. El ejemplo más claro es el Espinar durante el paro de mayo de 2012, que se origina a pesar de una historia de convivencia de más de 30 años con la gran minería. Otro caso es la provincia de Cotabambas, que con una experiencia de convivencia más breve con la minera, ya ha experimentado diversos paros, bloqueos, entre otros, por parte de la población con el fin de hacer sentir sus demandas para alcanzar un acuerdo social. En el proyecto Las Bambas, el cual es aceptado por la población local, estas peticiones han sido retomadas en diversas ocasiones en base al anexo K "condiciones sociales para la explotación del proyecto minero Las Bambas" del contrato de licitación, firmado por Xstrata en el 2004, al momento de adjudicarse la buena pro del proyecto.

Negar que la minería moderna genera impactos ambientales y expectativas de desarrollo integrales (en lugar de aportes no articulados del Estado o las empresas) no es el punto de partida adecuado para el abordaje de la conflictividad mediante mesas de diálogo y desarrollo, y la sostenibilidad de la paz social.

Recomendación 2: construir mecanismos para el desarrollo local a largo plazo

Es importante prever, en el marco de un diálogo permanente, mecanismos que permitan un desarrollo local a largo plazo. En efecto, las operaciones mineras no tienen un período de vida ilimitado en un territorio, más aun, no llegan a involucrar directamente en sus actividades a toda la población cuando se habla de territorios más amplios (nivel provincial o regional⁸⁵). Por ello, las inversiones que se pueden prever deben establecer las bases para el desarrollo de infraestructura y necesidades básicas (salud, educación, vivienda, transporte, comunicación, otros), fortalecimiento de capacidades y diversificación de las actividades económicas locales. Este abordaje del desarrollo debe tener un carácter estratégico (potencialidades del espacio) y planificado (ordenado y con plazos), integral (multidimensional), y participativo (población local, Estado y empresas).

Las negociaciones mediante mesas de diálogo y desarrollo en la región del sur andino (provincias de Espinar, Chumbivilcas y Cotabambas) no han construido un mecanismo permanente y multiactor que evalúe y diseñe un programa de desarrollo a largo plazo. Si bien la MDE consideró un plan a corto, a mediano y a largo plazo para inversiones en infraestructura y ambientales, no existe ningún espacio que pueda retroalimentar y continuar este tipo de planificación. Esto es un error que se debe a la naturaleza de la actividad minera, la cual produce tensiones sociales recurrentes (ambientales y expectativas de desarrollo). Es decir, en el mejor de los casos, las mesas originan un paquete de inversiones sociales, pero no generan como uno de sus resultados el contar con mecanismos permanentes (más allá de la duración de la mesa) que permitan un desarrollo local a largo plazo. Dado el contexto institucional y social de estas localidades, este mecanismo de planificación permanente podría ser uno de los productos de las mesas.

Otra característica es que las empresas mineras no suelen participar de espacios multiactor para la planificación del desarrollo local, sino que enfocan su aporte en labores de responsabilidad social empresarial. Esta ausencia dificulta una planificación articulada del desarrollo local a largo plazo, sobre todo, al tratarse de empresas con un importante peso económico para la localidad en donde operan. Evidentemente, no se trata de que la empresa asuma todas las inversiones necesarias para el desarrollo de un distrito o provincia; sin embargo, existen algunas experiencias en el país en las que la empresa minera se suma con otros actores relevantes de una zona dentro de un esquema multiactor para discutir conjuntamente y generar esfuerzos compartidos a favor del desarrollo de un territorio o jurisdicción.

85 La influencia económica de la empresa minera suele ser más intensa a nivel del distrito donde opera o sus zonas de influencia directa.

Recomendación 3: nivelar o reducir las asimetrías de poder entre actores previas al diálogo/negociación (contar con una etapa de preparación de la mesa)

Esto significa promover un mayor equilibrio en la negociación en la que participan poblaciones y gobiernos locales con pocos recursos, empresas poderosas y el gobierno central altamente tecnificado. El esfuerzo por nivelar o reducir las asimetrías de poder entre los actores que participan en las mesas de diálogo o de desarrollo debe darse desde una etapa preparatoria al inicio de la mesa.

En situaciones de asimetría de poder, existe el riesgo de que la parte más fuerte en la negociación conduzca los objetivos y acuerdos de la mesa, impidiendo un arreglo satisfactorio o equilibrado para todos los participantes. Este círculo vicioso provoca los escenarios de tensión o alta conflictividad social, recurrentes en zonas de coexistencia con la minería.

Existen muy pocos casos de mesas de diálogo o desarrollo que hayan procurado tener procesos que ayuden a reducir las asimetrías de poder entre sus participantes. Uno de estos fue la Mesa de Diálogo de Chamaca (2013), en la cual el gobierno distrital y las organizaciones locales contaron con una etapa preparatoria para el inicio de la mesa cuya finalidad fue clarificar los objetivos y temas que serían debatidos, definir el reglamento de la mesa y adquirir conocimientos básicos sobre los temas que se tratarían. Aunque en varios de los puntos no se llegó a un acuerdo, esta experiencia forma parte de un primer paso en el fortalecimiento de capacidades de la población local y la empresa en torno al diálogo y construcción de consensos.

Las etapas preparatorias, además de facilitar la fluidez del proceso, permiten negociaciones menos asimétricas, factor indispensable para una negociación que resulte en un estado de convivencia a largo plazo. El darle el tiempo necesario a las etapas preparatorias es sumamente importante, además, para identificar participativamente la agenda legítima y consensuar a los voceros o participantes más representativos, lo que le da mayores posibilidades de éxito a los espacios de mesas, tal como sucedió en la mesa de Tintaya (2002-2004).

No obstante, el ejercicio de nivelar o aminorar las asimetrías de poder deben acompañarse durante todo el proceso de la mesa, es decir, también en las etapas de instalación y conducción (por ejemplo, bajo el apoyo de equipos técnicos), y de implementación de acuerdos.

Las asimetrías de poder se expresan de maneras múltiples: entre otros, en la falta de conocimientos técnicos de los actores locales, para tratar los temas planteados en las mesas; la duración de la negociación suele ajustarse a las posibilidades de la empresa y del gobierno central, pero, en pocos casos, se respeta el tiempo de maduración que requiere la población local; falta de poder económico de los actores locales para sostener una participación permanente y para financiar asesorías técnicas, realización de estudios, planteamientos legales por vulneración de derechos, entre otros. Sin embargo, tanto el Estado como la empresa cuentan con recursos económicos y personal técnico suficientes durante la negociación; el diálogo intercultural está mayormente ausente en estos espacios (en el mejor de los casos, se limita al a contratación de un traductor).

Recomendación 4: el rol de facilitador debe ser considerado neutral por todas las partes

Cualquier actor que asuma el rol de facilitador en un proceso de mesa de diálogo o de desarrollo debe hacerlo de manera neutral, es decir, debe evitar ser visto o percibido como promotor de alguna de las partes. Esto asegura la legitimidad de la mesa y de los acuerdos que se tomen en esta.

A partir de talleres, conversatorios y foros con actores locales para evaluar experiencias de mesas en el sur andino, hemos constatado que en la mayoría de los casos existe la percepción de que el Estado asume el rol de facilitador y, a la vez, de “representante” de una de las partes —en general, de la actividad minera—. No erradicar este tipo de percepciones en el marco de las mesas parece ser un error recurrente y estructural que mengua la legitimidad de estos espacios y la capacidad del Estado de actuar como mediador en situaciones de conflicto, incluso en las etapas de pre y posescalamiento del mismo.

De hecho, en ocasiones, en conflictos que han hecho crisis, se ha tenido que recurrir como mediador, observador o pacificador a la Iglesia, Defensoría del Pueblo, organismos internacionales, entre otros, para retomar el diálogo y darle confiabilidad al proceso.

Recomendación 5: organismos del Gobierno no deben limitarse a canalizar inversiones, sin respetar los procesos de maduración que necesitan los actores locales

Los organismos del Gobierno deben asumir un rol de facilitadores del diálogo que principalmente favorezca la comunicación entre los distintos actores locales (incluida la empresa minera), en vez de tratar de asegurar como estrategia prioritaria la presencia (masiva) del Estado, mediante paquetes de inversión. Ello supone ayudar a madurar procesos acordes con las capacidades y respetar los ritmos de los actores locales, para llegar a acuerdos consensuados y duraderos sobre el futuro de sus territorios impactados por la actividad extractiva. En su sentido más completo, implica asumir el diálogo intercultural durante las mesas de diálogo y desarrollo.

Si bien las estructuras y temas de las mesas varían de un caso a otro, se ha observado una tendencia, en los últimos años, a centrar la intervención de las mesas en la articulación de un paquete de inversiones gubernamentales. Lo cierto es que este tipo de intervención no está generando los resultados esperados en cuanto a paz social.

En términos operativos, muchas de estas inversiones no se organizan estratégicamente (alrededor de la planificación del desarrollo y evaluando la cobertura a nivel local) y toman en promedio dos años para iniciar su ejecución debido a los plazos del sistema nacional de inversión y presupuesto público (este retraso siempre genera cuestionamientos a la mesa y sus resultados). Otro aspecto es que muchas de estas obras corresponden a inversiones sectoriales que ya se encontraban en curso o priorizadas por los distintos sectores gubernamentales antes de la conformación de las mesas, con lo cual, la población no lo ve como un esfuerzo “adicional” que indirectamente ayude a reducir la conflictividad.

No es acertado considerar que las tensiones sociales entre actores locales y la empresa se pueden paliar con una intervención en obras del gobierno central, ya que se desconoce que existen otras variables que ponen en cuestionamiento una convivencia duradera. En efecto, la MDC (2012-2013) se centró en promover obras y programas gubernamentales sin considerar otros aspectos de las problemáticas locales (no hubo participación de la sociedad civil ni de la empresa). Ello ha originado diversos paros y escenarios de alta conflictividad durante el 2015, así como la apertura de nuevas mesas. El resultado nos indica que las mesas que solo se centran en la inversión pierden en capacidad preventiva.

Esta vorágine por articular una intervención multisectorial (enfocada en inversiones y programas gubernamentales) ocasiona que, en la práctica, el gobierno central, mediante sus principales interlocutores, no le ponga el énfasis debido precisamente a facilitar el diálogo y las condiciones de negociación entre los actores locales. Un indicador claro de ello, reiterado en numerosos casos, es que no se suelen respetar los tiempos requeridos por los actores locales (comunidades, organizaciones sociales, población involucrada, gobiernos locales, etc.) para madurar estos procesos y llevarlos a acuerdos consensuados y duraderos.

Para facilitar el diálogo, se debe exigir la práctica de un diálogo intercultural, que no solo respete la lengua local, sino también las formas de comunicación, costumbres y los tiempos que necesitan los actores locales para madurar los temas en discusión y propuestas. Las mesas, comúnmente, se han limitado a la contratación de un traductor intérprete de la lengua nativa al castellano. La ausencia del diálogo intercultural excluye a una importante proporción de la población rural, especialmente, las mujeres, de participar de un proceso de diálogo en igualdad de condiciones.

Recomendación 6: asegurar una negociación tripartita sociedad civil local – minera - Estado

La experiencia demuestra que una negociación tripartita sociedad civil local – minera – Estado asegura la sostenibilidad de los procesos de diálogo y desarrollo local. Por el contrario, existe la percepción de parte de poblaciones locales y organizaciones de la sociedad civil de que el instrumento de las mesas estaría desembocando en desviar la atención de la población local en un comienzo concentrada “en la empresa” para trasladarse durante la negociación “hacia el Estado”. Así, la negociación se desplaza de “sociedad local y minera” a “sociedad local y Estado”.

Dos casos en los que se desplazó la atención de la empresa hacia el Estado son Espinar y Cotabambas. En el caso de Espinar, el paro de mayo de 2012 se originó a causa de varios desencuentros entre los actores locales y la empresa. Esta última era acusada de causar contaminación humana y animal a partir de metales pesados en la provincia de Espinar; igualmente, de haber abortado el proceso de renegociación del convenio marco. En Cotabambas, en el distrito de Challhuahuacho, se realizó un paro de 72 horas en febrero de 2015, que era consecuencia de un conjunto de reclamos de la población urbana y comunidades frente a la empresa. En ambos casos, ingresa el gobierno central y se acuerda conformar una mesa.

En Espinar, los dos temas que causaron la protesta no se llegaron a resolver en el marco del desarrollo de la mesa y, en la práctica, algunos de los temas en controversia (que no implicaban al Estado, sino a la empresa) han sido postergados.

Concebir a las mesas de esta forma, en la que la negociación se desplaza de “sociedad local y minera” a “sociedad local y Estado”, tiene un efecto atenuante a corto plazo sobre la situación de la conflictividad, pero no favorece un estado de convivencia armónica con la minería. Los desencuentros que pueden generarse entre sociedad local y empresa encuentran finalmente la manera de manifestarse y originan nuevos conflictos algunas veces.

En Espinar, se ha iniciado una demanda contra del Estado peruano por incumplimiento en la aplicación de un plan de atención en salud para las personas con presencia de metales pesados en su organismo. Igualmente, con la reducción de los ingresos tributarios que recibe la provincia por canon minero (por la caída de los precios de los metales), posiblemente, resurjan diversos pedidos para una renegociación del convenio marco con Glencore-Xstrata.

Cuando la negociación deja de ser tripartita, porque la empresa minera no participa en la mesa, se deja abierta la posibilidad de nuevos episodios de tensión social por temas que no se trataron en ese espacio de diálogo. Tal fue el caso de la MDC (2012-2013), en la que no participaron los representantes de Las Bambas, hecho que produjo una siguiente negociación en la Mesa de Desarrollo de Challhuahuacho y una segunda mesa provincial a finales de 2015. Efectivamente, la población sentía que había varios temas pendientes con la empresa, por lo cual, fue convocada.

Recomendación 7: presidencia colegiada de la mesa y con un enfoque de corresponsabilidad

La conformación de una presidencia colegiada (es decir, dirigida por varios actores clave) ha sido importante en varias experiencias para construir equilibrios y para lograr una respuesta articulada y coordinada. Además, le da mayor respaldo político al proceso de las mesas y los acuerdos logrados.

Uno de los casos emblemáticos de presidencias colegiadas fue el de la MDE (2012-2013). Esta fue presidida por el gobierno provincial, gobierno regional y el Minam, por parte del gobierno central. En efecto, una presidencia de mesa conformada por varios actores posibilita una mejor articulación cuando participan distintos niveles de gobierno en la negociación (distrital, provincial, regional o nacional), permite definir mejor los requerimientos y necesidades de este espacio, y le da mayor respaldo político al proceso; por lo tanto, esta experiencia puede ser una pauta para otras iniciativas de diálogo.

Es recomendable, asimismo, que una presidencia colegiada —con varios responsables— se vea reflejada posteriormente en un comité de seguimiento de acuerdos, conducido por igual número de representantes.

Recomendación 8: contar con información objetiva y completa

Durante las negociaciones en mesas de diálogo o desarrollo, se requiere contar con información objetiva, consistente y completa respecto a las problemáticas locales que afectan a la población, principalmente, en aspectos ambientales, de salud pública y de desarrollo económico y social.

Los reclamos ambientales de salud pública y de desarrollo económico y social son recurrentes en las negociaciones en procesos de mesas. En el caso de Espinar, las denuncias ambientales y sobre la salud de las personas hacía necesario contar periódicamente con los estudios técnicos que permitieran al Estado establecer las causas de la contaminación, los correctivos y medidas de prevención adecuados. Asimismo, tanto en la MDE, como en otras mesas, no se ha podido recurrir a los PDC como referentes para el paquete de inversiones ofrecido por el gobierno central. Mayormente, los PDC estaban desactualizados o no habían sido elaborados de manera participativa.

En climas de alta desconfianza, en relación con la minería, debe ser parte de una política de Estado la realización de este tipo de estudios de manera permanente y anticipada a cualquier escenario de conflicto (incluso desde la etapa de exploración del proyecto minero). Esto pasa por el fortalecimiento de entidades como el OEFA, la Digesa, el Senasa, la ANA y el Ceplan, entre otros, con mayor independencia, un presupuesto específico para estas labores de seguimiento, personal calificado y procedimientos adecuados.

Es indispensable generar un acercamiento transparente hacia los actores locales, y uno de los requisitos clave es contar con este tipo de información. De otro modo, será más difícil propiciar acercamientos y acuerdos sostenibles.

Recomendación 9: definir la responsabilidad de la empresa y del Estado

Es necesario definir la responsabilidad de la empresa cuando su presencia impacta en la vida económica y social de las poblaciones del entorno de sus operaciones; igualmente, la responsabilidad del Estado (en sus tres niveles). Delimitar responsabilidades y obligaciones de uno y otro actor es importante para evitar, por un lado, que carguen con impactos que no le corresponde asumir, sobre todo en temas ambientales y de salud, y por otro lado, para que se defina de manera clara su responsabilidad y compromiso con el desarrollo sostenible de una localidad.

Antes del desencadenamiento del conflicto o de la conformación de las mesas de diálogo o de desarrollo, se observa generalmente poca claridad respecto a las responsabilidades ambientales, sociales, económicas y culturales de la empresa y del Estado hacia las poblaciones donde se desarrolla el proyecto minero. El siguiente testimonio, recogido en la provincia de Cotabambas ejemplifica esta situación:

“Cuando nosotros queremos conversar con ellos, la empresa dice: “No, es responsabilidad del Estado” y el Estado dice: “No, es responsabilidad de la empresa”. Entonces, si nosotros somos los dueños de estas tierras, si nosotros reclamamos nuestro justo derecho, la empresa no nos hace caso. Nosotros, como que es el Estado, quien nos protege a nosotros supuestamente, quien nos debería hacer respetar, ellos tampoco nos hacen respetar. A raíz de todo ello, también está el conflicto. Yo pienso que es por eso la raíz de todo, [...] No hay un sinceramiento, ni por parte del Estado ni por parte de la empresa”. (Entrevista a dirigente de Cotabambas, mayo 2015).

En el caso de Espinar, por ejemplo, aún no se definen las causas de la presencia de minerales pesados en personas de distintas comunidades (si es por causas naturales o por la empresa Antapaccay, antes Tintaya) y tampoco existe un plan integral de atención en salud a las personas afectadas. Ambos hechos generan incertidumbre e indignación en la población espinarenses.

Igualmente, si bien el Estado viene haciendo un inventario de pasivos ambientales en el país, la responsabilidad de estos, en muchos casos, no está definida. En el sector hidrocarburos, este fue uno de los principales reclamos de las comunidades amazónicas que participaron en el proceso de consulta para el Lote 192 en la región Loreto, pues han sido afectadas por la contaminación histórica de la actividad petrolera.

Por último, se observa en varios casos que la empresa minera asume algunas obras para el desarrollo local, principalmente, en sus zonas de influencia directa, tales como colegios, postas de salud, pequeños emprendimientos productivos, etc. Si bien estas acciones corresponden a sus labores de responsabilidad social empresarial, en zonas con una ausencia histórica del Estado, no es claro para los actores locales cuáles deben ser los alcances de estos aportes.

Que el Estado (en sus tres niveles) y la empresa minera continuamente trasladen sus responsabilidades entre sí genera incertidumbre y descontento, y deteriora las relaciones estables y duraderas con las poblaciones y autoridades locales.

Recomendación 10: política de relaciones comunitarias transparentes

Se requiere una política de relaciones comunitarias neutrales y transparentes, que no altere las relaciones políticas y sociales en una localidad de manera disruptiva y conflictiva.

Se ha observado recurrentemente que las políticas de relaciones comunitarias de las empresas mineras generen posiciones encontradas en las poblaciones, comunidades, organizaciones sociales y gobiernos locales de un determinado territorio. Los aportes sociales de la empresa benefician, sobre todo, a las poblaciones de influencia directa, lo cual genera fuertes asimetrías a nivel local, distrital y provincial. Igualmente, hay denuncias constantes sobre manipulación de dirigentes a través de los aportes sociales de la empresa (principalmente, de aquellos que podrían tener alguna posición en contra a la minería); injerencias en las decisiones sociales y políticas de la localidad; generación de relaciones paternalistas o clientelistas con la población; promoción de organizaciones paralelas; entre otros.

Este tipo de comportamientos, sumado a procesos poco participativos en el manejo de los fondos sociales y la elección de proyectos (Fundación Tintaya, Fosbam, entre otros), se vuelven ingredientes que activan los conflictos, en vez de prevenirlos. Esto queda en evidencia en diversos casos de mesas, como en la de Espinar (2012-2013), en la que el área de relaciones comunitarias de la empresa Tintaya era seriamente cuestionada.

Sería importante que algunas entidades estatales como la Defensoría del Pueblo o la Oficina de Diálogo y Sostenibilidad hicieran una evaluación periódica y participativa de las políticas de relaciones comunitarias de las empresas, sobre todo, en zonas de alta conflictividad, para poder hacer recomendaciones y enmendar acciones que pudieran estar gestando posibles conflictos. Esta tarea debería recaer también en los gremios empresariales, siguiendo criterios modernos de licencia social.

Recomendación 11: organizaciones sociales - una visión clara de las estrategias y procedimientos (hacia afuera) y mecanismos adecuados de representación y comunicación (hacia adentro)

En el contexto de la mesa, las organizaciones sociales deben contar, hacia afuera, con una visión clara de las estrategias y procedimientos que pueden seguir en términos de propuestas y aspectos sobre los que podría haber entrampamiento; y hacia adentro, deben contar con mecanismos adecuados de representación y comunicación.

Hay varios criterios para darle operatividad y representatividad a las mesas. En el caso de los actores locales (población afectada, comunidades, organizaciones sociales, gobierno local) son importantes los ejercicios preparatorios, ya que permiten identificar y consensuar colectivamente las problemáticas locales y los objetivos con los que se llega a este espacio de negociación. Este ejercicio es un punto de partida para tener una visión clara “hacia afuera” de las propuestas que serán planteadas.

“Hacia adentro” es necesario establecer canales institucionalizados para que la información que se discute en las mesas fluya hacia las bases de las comunidades, organizaciones locales y población en general. En la práctica, la representación legítima de uno o dos dirigentes delegados por cada organización en las mesas no siempre ha sido efectiva para transmitir los temas de discusión y acuerdos hacia el resto de la ciudadanía.

En el taller de evaluación participativa con organizaciones locales sobre los resultados de la mesa de diálogo de Espinar⁸⁶, varias de las recomendaciones giraron en torno a mejorar la comunicación y transparencia de estos espacios de diálogo. Al respecto, Oscar Mollohuanca (exalcalde provincial de Espinar) comentó en el mismo taller que luego de revisar los resultados de la mesa de Espinar hubiese preferido que las reuniones fueran mucho más participativas y abiertas, aunque así las negociaciones tomaran más tiempo. Igualmente, se mencionó que las sesiones pudieron ser transmitidas en directo a audiencias más amplias —con mayor capacidad de asistentes— dentro de la municipalidad, o que hubiese sido adecuado organizar foros paralelos para informar y debatir con toda la población.

Sobre todo en contextos de diálogos prolongados, el no crear canales adicionales de comunicación con la población, en los cuales el Estado también puede jugar un rol, genera desconocimiento de los acuerdos que se van tomando y desconfianza sobre los actores que participan en la mesa. En última instancia, esta dinámica deslegitima el proceso de la mesa y sus resultados finales.

Recomendación 12: evaluación constante del cumplimiento y calidad de los protocolos de intervención de las oficinas gubernamentales de gestión de conflictos

Se percibe un esfuerzo del Estado por institucionalizar los instrumentos de gestión de conflictos, entre ellos, las intervenciones mediante las mesas de diálogo y de desarrollo. En varios casos, ello ha implicado la construcción de organigramas y protocolos de intervención. Estos últimos deben contener exigencias mínimas aplicables a todo proceso y ser evaluados respecto a su cumplimiento y calidad durante la intervención.

A partir de balances públicos sobre la gestión gubernamental del conflicto social, se observa que la mayoría de ministerios e instituciones del Estado manejan organigramas y protocolos de intervención. Sin embargo, una pregunta es ¿hasta qué punto se cumplen? A partir de talleres realizados con distintos actores para evaluar experiencias de mesas de diálogo y de desarrollo, se encontró que para las poblaciones afectadas, organizaciones de la sociedad civil, gobiernos subnacionales y empresas mineras, las formas de intervención en una zona de conflicto respondían al funcionario enviado, mas no a una estrategia o protocolo estandarizado del ministerio o institución estatal a la que pertenece. Según los testimonios, ello ha conducido a intervenciones positivas o negativas en términos de capacidades para el diálogo y abordaje del conflicto, dependiendo de la persona enviada.

El Estado debería considerar protocolos con exigencias mínimas aplicables a todo proceso de mesa, principalmente, en dos planos: uno respecto a los roles asumidos antes, durante y después de la mesa, y otro respecto al diseño de las etapas del proceso (incluye condiciones previas, instalación, conducción, implementación y evaluación). Cada proceso, sea una mesa preventiva, reactiva o de negociación, debe contar con un check list de requisitos mínimos que deben evaluarse desde el inicio y que aseguren la sostenibilidad y operatividad del proceso.

En cuanto a los roles asumidos, el análisis realizado a distintos casos de mesas de diálogo y de desarrollo nos permite identificar las siguientes ausencias: (i) durante la etapa previa a la mesa, no suelen tomarse en cuenta el rol de diseñador del proceso ni del capacitador de actores participantes; (ii) durante la mesa, no suele incluirse un intérprete cultural, un facilitador neutral (es decir, que no sea parte de la negociación), observadores, agente o agentes unificadores (interno o externo), y agentes generadores de opciones (interno o externo); y (iii) después de la mesa, frecuentemente, no se toma en cuenta un agente reconciliador y otro para la evaluación del proceso.

Con respecto al diseño de las etapas del proceso de cada mesa, es importante señalar: (i) se podría incluir una evaluación rápida de las condiciones previas (tanto aspectos personales, relacionales, culturales, estructurales como requerimientos procesales); (ii) al momento de la instalación de la mesa, se requiere una definición rigurosa y clara de los objetivos y las tareas más pertinentes que nacen de estos objetivos; (iii) durante la conducción de la mesa, es común una ausencia de protocolos de comunicación hacia la población que permitan el acceso fluido y objetivo de los avances y sus acuerdos;

(iv) durante la etapa de implementación, no suelen considerarse previamente planes de contingencia ante posibles retrasos en la obras, cambio de actores o cambio del contexto local/nacional/internacional; tampoco se consideran la promoción y seguimiento de negociaciones alternativas (las cuales siguen su propio curso) para asegurar la paz social y convivencia en zonas mineras, ni una supervisión efectiva en términos de fortalecimiento de capacidades humanas e institucionales locales para la implementación de los acuerdos; y (v) no suelen darse procesos de evaluación posmesas, por lo cual, no se genera un aprendizaje (trasladable) sobre qué cosas se hicieron bien y mal, y cómo se puede ir avanzando en la construcción de un estado de convivencia armónica en una localidad (todo el conocimiento queda en las personas de turno que participaron de estos espacios).

La gestión pública, en general, requiere procesos de evaluación, cumplimiento y calidad de sus procesos; así, las oficinas de gestión de conflictos del Gobierno (en los niveles nacional, regional y local) deberían tener una evaluación periódica de sus organigramas y protocolos de intervención y de las capacidades y necesidades de aprendizaje del personal que atiende los conflictos sociales.

Recomendación 13: se requiere fortalecer la institucionalidad de los gobiernos regionales y provinciales en la gestión de conflictos y promoción del desarrollo local

Es necesaria una participación más activa de los gobiernos regionales y provinciales en la gestión de conflictos y promoción del desarrollo local, ya que, en muchos casos, los actores locales no cuentan con las capacidades técnicas para asumir tales retos.

Muchos procesos de mesas se realizan a nivel distrital o incluso comunal. Las experiencias analizadas muestran que existe una baja articulación de estos espacios de diálogo con el nivel regional o provincial, lo que impide un mejor abordaje de las conversaciones en términos técnicos. Una mayor articulación entre estos niveles de gobierno ayudaría también a contrarrestar las asimetrías de poder durante las negociaciones.

Asimismo, se requieren mayores avances en la planificación del desarrollo local con un enfoque territorial, en el que los gobiernos regionales, provinciales y distritales construyan una coordinación más activa.

En los casos analizados, hubo un involucramiento importante del nivel provincial y regional en Espinar, del nivel provincial y distrital en Cotabambas, y del nivel solo distrital en Chamaca. En términos de articulación, la mesa de diálogo de Moquegua llegó a convocar a nivel regional, provincial y distrital.

(ii) Recomendaciones para favorecer el desarrollo

Recomendación 1: destinar recursos para elaborar diagnósticos y planeamientos del desarrollo local o para reforzar la institucionalidad local

El Estado debe destinar recursos para elaborar diagnósticos y planeamientos del desarrollo local o para reforzar la institucionalidad local (espacios de concertación, instrumentos de gestión, capacidades locales para la gestión, normatividad) que permita llevar adelante los acuerdos que nacen de estas mesas. Esas herramientas y capacitaciones, finalmente, hacen viable un abordaje real de los retos que enfrentan las localidades para alcanzar su desarrollo.

Generalmente, esta condición no se cumple cuando se dan procesos de mesas de diálogo o de desarrollo.

En la MDE, el Subgrupo de Trabajo de Desarrollo y Producción, rápidamente, delegó a la Mesa de Desarrollo Agropecuario de Espinar (Medape) la tarea de formular un plan a corto, mediano y largo plazos para lograr el desarrollo sostenible de la provincia. Esta instancia local, independiente de la mesa de diálogo de Espinar, agrupa a diversos actores de la provincia pero que no cuenta con los recursos económicos ni logísticos (que sí tienen otras instancias del Estado) para desarrollar un plan de esta naturaleza.

Más allá de los paquetes de inversiones ofrecidos por el gobierno central, la mayoría de las experiencias de mesas no han incorporado ni financiado herramientas de diagnóstico o planeamiento que favorezcan el desarrollo. Más ausentes aun han sido las iniciativas con presupuesto incluido que favorezcan el fortalecimiento de capacidades locales y que aseguren la sostenibilidad de los acuerdos y problemáticas por atender.

En el mundo, las grandes empresas mineras vienen comprobando que la contribución de la minería al desarrollo es marginal cuando solo se invierten mayores cantidades de dinero en una localidad (principalmente, en obras físicas), lo que sugiere buscar nuevas alternativas de intervención social que complementen las acciones de apoyo tradicionales.

En efecto, las experiencias de mesas analizadas ponen a la luz algunas debilidades de los gobiernos locales para elaborar estudios de proyectos (perfiles o expedientes técnicos de proyectos) o para acompañar las negociaciones en materia ambiental. En todos los casos, la intervención del gobierno central es temporal y no suele dejar instituciones y espacios de concertación fortalecidos a nivel local. Es claro que una situación de este tipo no es sostenible en términos de desarrollo ni de paz social a largo plazo. Una posibilidad es que el paquete de inversiones que ofrece el Estado, precisamente, incluya una porción en fortalecimiento de capacidades locales específicas; esto también se podría lograr posteriormente por medio de recursos del canon (si se amplían sus áreas de inversión).

Recomendación 2: cada mesa debe dar paso a espacios de coordinación intergubernamental permanentes

Las intervenciones deben dar paso a un espacio de coordinación intergubernamental permanente, que subsista más allá de la conclusión de la mesa. Ello permitiría, por un lado, operativizar los acuerdos establecidos en estos espacios de negociación, y por otro, asegurar una intervención multisectorial a largo plazo por parte del Estado peruano en localidades tradicionalmente excluidas.

Las mesas de diálogo y de desarrollo, en la práctica, han buscado suplir un déficit que existe en el Estado peruano con relación a la coordinación intergubernamental. Esto sucede tanto entre los distintos sectores del gobierno central como entre los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local.

Por ejemplo, en la MDE, esta coordinación se alcanzó a nivel del gobierno provincial, regional y nacional; en la MDC, se produjo a nivel de gobiernos distritales, gobierno provincial y nacional; en la MDCH, se vinculó al gobierno distrital y, en menor grado, al gobierno nacional; en el caso de la mesa de diálogo de Moquegua, participaron gobiernos distritales y provinciales, gobierno regional y el nacional.

Esta coordinación, sin embargo, suele reducirse progresivamente luego de concluido el proceso de la mesa. Los comités de seguimiento suelen estar concentrados en el ministerio que presidía la mesa, el que trata de asegurar las inversiones multisectoriales comprometidas (de varios ministerios). Sin embargo, la comunicación permanente con los gobiernos locales, provinciales y regionales se va volviendo más bien esporádica y restringida solo a los acuerdos de la mesa; es decir, las nuevas problemáticas o necesidades de desarrollo local no encuentran un espacio de coordinación intergubernamental.

Si bien las mesas de diálogo y de desarrollo son un buen punto de partida para comenzar una relación intergubernamental, se requiere transitar hacia otros espacios de coordinación más permanentes. Las mesas deberían aspirar a consolidar espacios de este tipo como uno de sus resultados.

Recomendación 3: las acciones de seguimiento deberían trasladarse a los espacios institucionales existentes a nivel local

Las acciones de seguimiento deberían trasladarse a los espacios institucionales existentes a nivel local. Este espacio de seguimiento debería concentrar sus esfuerzos en que se efectiven las obras comprometidas, en la fiscalización y correcta ejecución de las inversiones, en la difusión de las obras y sus plazos de construcción en la población, y en la vinculación de las inversiones nacidas en la mesa dentro de los procesos existentes de concertación del desarrollo local.

Es recurrente que las inversiones comprometidas a partir de mesas de diálogo y de desarrollo no sean conocidas por el conjunto de la población de un distrito o provincia. Esta situación de desconocimiento permanece, incluso durante los años de implementación y construcción de estas obras.

Habitualmente, los comités de seguimiento recaen bajo la responsabilidad del ministerio que presidió la mesa. De esta forma, los principales interesados en que los acuerdos se cumplan, es decir, los propios actores locales, mantienen un rol pasivo en el monitoreo de los acuerdos.

Que las acciones de seguimiento se trasladen al nivel local es importante debido a que la planificación estratégica del desarrollo en una localidad no se agota con los acuerdos alcanzados en una mesa de carácter temporal, sino que requiere varias fases. Así, la instancia local que asuma el seguimiento de acuerdos debe articular a los diferentes actores locales e incluir a los distintos niveles de gobierno de manera continua. Uno de los resultados de la mesa debería ser que estos espacios de concertación local, comúnmente débiles o no consolidados (como los concejos de coordinación local o regional, las comisiones ambientales municipales u otros), terminen fortalecidos en su institucionalidad y en sus capacidades como parte de la intervención.

Por último, es importante, en todos los casos, que la fase de implementación de acuerdos, así como las fases previas, cuenten con un componente importante de comunicación a la población, debidamente presupuestado.

Recomendación 4: los proyectos formulados deberían estar asociados al Plan de Desarrollo Concertado

Los proyectos formulados a partir de las mesas deberían estar asociados al Plan de Desarrollo Concertado (PDC) de la localidad para incorporarlos a una perspectiva participativa y de desarrollo a largo plazo. Este mecanismo de planificación del desarrollo debería ser relanzado por el Estado, presupuestal y técnicamente hablando, de tal forma que asegure, por un lado, la participación (concertación) de todas las jurisdicciones, poblaciones y comunidades (urbanas y rurales) de un territorio, y por otro lado, una identificación detallada de las potencialidades de desarrollo en un espacio y un registro específico del conjunto de intervenciones en programas y obras requeridos.

Al repasar las experiencias de las mesas de Espinar, Cotabambas, Chamaca y otras, se encuentra que las inversiones previstas no están vinculadas a los PDC. Las razones mencionadas han sido diversas. En algunos casos, el PDC se encuentra desfasado; en otros, no ha sido lo suficientemente participativo (a nivel de la provincia o distrito, o no comprendió las zonas rurales) lo que impide tener un registro adecuado de los requerimientos de toda una población en un territorio determinado.

Las intervenciones de las mesas y demás tipo de intervenciones gubernamentales multisectoriales a favor del desarrollo local, deberían tener un diagnóstico y ruta que los articule y les dé un orden, de tal forma que se vayan sumando esfuerzos hacia un objetivo mayor previamente identificado y estudiado. Ello evitaría también los conflictos de intereses y cualquier tipo de clientelismo al momento de definir las obras en las mesas, en tanto se circunscribirían a una lista de requerimientos ya definidos en el PDC. Las mesas contribuyen así a la planificación estratégica del desarrollo.

Así como los PDC, se debe considerar el fortalecimiento de otros instrumentos diseñados por el Estado peruano en las últimas décadas a favor del desarrollo local y rural (o diseñar nuevos instrumentos cuando sea pertinente), con el fin de complementar y potenciar los espacios de concertación y diálogo como las mesas.

Recomendación 5: se debe considerar una intervención territorial ampliada en las mesas de diálogo y de desarrollo

Se requiere una intervención territorial ampliada en las mesas de diálogo y de desarrollo, que incluya efectivamente a aquellas poblaciones, comunidades y jurisdicciones afectadas por la minería en sus múltiples dimensiones: sociales, económicas, ambientales y culturales.

Una intervención de este tipo favorece un desarrollo equitativo de las poblaciones dentro de un territorio y la paz social. El Estado, por medio de las mesas que ha promovido, ha centrado su intervención en jurisdicciones definidas.

En varios casos de mesas, las negociaciones se circunscriben a las comunidades del AID o solo llegan al nivel distrital, donde se ubica el yacimiento minero (la zona de influencia legal de la empresa). Las experiencias de Espinar, Cotabambas, Chamaca y otras nos muestran claramente que el impacto de la gran minería, en términos económicos, sociales, culturales y ambientales, trascienden a las comunidades de sus AID. En realidad, existen territorialidades mayores que están conectadas en todos estos ámbitos. Un ejemplo claro son los ríos que fluyen desde las zonas de explotación minera hacia otras comunidades, distritos, provincias e incluso regiones. Otro es la contratación de mano de obra de la mina: en el caso de Las Bambas, esta provenía no solo de Challhuahuacho, sino de otros distritos de la provincia y otras regiones del país. No incorporar este enfoque territorial en las mesas genera excluidos dentro de las negociaciones y tensión social dentro del territorio “natural”, realmente articulado a la mina.

Además, continuamente se observa una competencia entre los niveles comunal, distrital, provincial y regional para mantener una relación directa y exclusiva con la empresa minera o con el gobierno central, y esto se replica en las mesas de diálogo o de desarrollo. En esta competencia, el que logre atraer la atención, eventualmente, puede recibir mayores beneficios en obras y programas para su localidad. Por su parte, la empresa y el gobierno central solo amplían su atención preferencial a más poblaciones y jurisdicciones cuando observan mayores amenazas sociales y políticas en contra del proyecto minero. En la situación más extrema, se amplían la atención y negociaciones a un número mayor de actores cuando el conflicto ha escalado. En la práctica, la presencia minera en el Perú ha venido generando disparidades abruptas en términos de inversión social y atención a sus problemáticas entre actores que conviven en un mismo distrito, provincia o región.

Así, a partir de la presión y la protesta social se ha atendido o convocado a un número mayor de actores dentro de los debates y reclamos locales en el marco de las mesas. Es la provincia de Cotabambas, cuyas autoridades y población reclamaban una atención mayor, efectivamente, Challhuahuacho, mediante su mesa de desarrollo distrital, recibía una atención prioritaria. También en el distrito de Chamaca en Chumbivilcas, las diez comunidades locales y la alcaldía pedían una atención conjunta por parte de la empresa a través de una mesa de diálogo distrital, ya que quienes recibían la mayor atención y beneficios eran las dos comunidades de la zona de influencia directa de la empresa (Uchucarco y Chilloroya).

Como parte de este proceso, es imprescindible delimitar de objetivamente hasta dónde llegan realmente las externalidades positivas y negativas de cada empresa minera dentro de un territorio, para incluir en los procesos de diálogo a todos los actores afectados. Es evidente que el impacto de la gran minería va más allá de las zonas de influencia directa señaladas en los EIA. Igualmente, es importante que el gobierno central, en el marco de las mesas de diálogo y de desarrollo, haga los esfuerzos necesarios por incluir al mayor número de actores de la zona de influencia real de la empresa minera, con el fin de evitar estados de conflictividad latente y desarrollos inequitativos.

Recomendación 6: trabajar con relación a acciones de urgencia y planeamientos a largo plazo

El instrumento de la mesa de diálogo o de desarrollo puede ser una oportunidad para construir espacios de convivencia a largo plazo. Para ello, es necesario trabajar el proceso en dos planos: por un lado, acciones de urgencia, y por otro, planeamiento del desarrollo a largo plazo; es decir, elaborar planes y propuestas para el futuro. Cada espacio debe tener sus propios tiempos dentro de la negociación en las mesas y para su implementación.

Comúnmente, las intervenciones de las mesas se tratan de realizar en el menor tiempo posible, sea por insistencia del gobierno central, la empresa y, en algunos casos, de las poblaciones y gobiernos locales. En el caso del Estado y las poblaciones locales, generalmente, no se cuenta con los recursos y la logística como para mantener procesos largos; es más, el diseño presupuestal del Estado no favorece una planificación multianual, es decir, intervenciones de largo duración.

Igualmente, que muchos de estos espacios surjan en situaciones de conflicto que ha hecho crisis juega en contra de los planeamientos a largo plazo. Lo ideal sería convocar mesas con una visión de futuro, lo cual es más fácil de impulsar en contextos de preconflicto (para generar las bases de un desarrollo integral consensuado) y también de posconflictos (la apuesta por un desarrollo integral consensuado ayudará a la reconciliación).

Muchas mesas carecen de dinámicas de planificación estratégica del desarrollo, pues ello requeriría una intervención más prolongada; no obstante, existen algunos intentos, como la MDE (2012-2013), la cual diseñó planes a corto, mediano y largo plazo para las intervenciones ambientales y de inversiones. Aun así, estos han tenido algunos cuestionamientos; por ejemplo, las inversiones no responden a un PDC o algún otro plan o diagnóstico estratégico para el desarrollo local, más bien corresponden a una lista de ofrecimientos sectoriales (no articulados) y pedidos de los actores locales que participaron en la mesa, a partir de los cuales se establece un cronograma a corto, mediano y largo plazo para su ejecución.

Recomendación 7: evitar que estos procesos de mesas se vuelvan “mesas de partes”

Se debe evitar que estos procesos de mesas se conviertan en “mesas de partes”, es decir, un espacio al que recurren la población y las autoridades locales para hacer todo tipo de pedidos, sin ningún orden o estrategia vinculada al desarrollo de la localidad.

En el Estado peruano, hay una crisis de representatividad para encauzar las demandas de la población. En este contexto, las mesas de diálogo y de desarrollo tienen la funcionalidad de suplir esta carencia, principalmente, en zonas del país tradicionalmente excluidas.

Sin embargo, bajo esta mecánica, existe el riesgo de convertir las mesas de diálogo y de desarrollo en “mesa de partes”. Esto ocurrió, por ejemplo, con la MDC (2012-2013), en la que los alcaldes efectuaron todo tipo de solicitudes a los ministerios e instancias del gobierno central que acudían la provincia (en este espacio, no participó la sociedad civil).

Los actores locales (organizaciones sociales y gobierno local) en la MDCH sí tuvieron más claros los objetivos y requerimientos con los que asistían a esta mesa distrital, debido a que contaron con una etapa preparatoria antes del diálogo. Sin embargo, ello no aseguró que todas estas demandas finalmente logran un acuerdo con la empresa minera.

Recomendación 8: es necesario contar con una arquitectura del Estado coherente para la atención de conflictos sociales y demandas de desarrollo local

Es necesario adecuar y fortalecer la institucionalidad estatal hacia intervenciones duraderas que favorezcan el desarrollo integral estratégico en zonas de coexistencia con la minería. Por ejemplo, se deben adaptar los instrumentos de gestión pública, planificación del desarrollo y ejecución presupuestal del Estado a los requerimientos de zonas tradicionalmente excluidas y en situación de vulneración de derechos y conflicto social.

Las intervenciones de las mesas de diálogo y de desarrollo resultan, por lo general, en una priorización de proyectos hacia las zonas en conflictos, pero no en una agilización de la asignación presupuestal y la implementación. Así, las inversiones en obras se empiezan a ejecutar después de los dos o tres años de concluida la mesa. Estas demoras reavivan la insatisfacción de la población, sobre todo, porque la mayor parte de las mesas se constituye luego de conflictos que han hecho crisis (con una alta expectativa de la población por respuestas urgentes). En talleres y foros con actores para evaluar procesos de mesas, se ha constatado que para los actores locales, las mesas no tuvieron ningún efecto o resultado. Con ello, pierde validez como instrumento de diálogo y de desarrollo, y para alcanzar la paz social en zonas de conflicto.

El gobierno central, en especial, el MEF, debería proponer y diseñar mecanismos alternativos de asignación y ejecución presupuestal en zonas altamente marginadas para ejecución de obras, atención en programas de salud y otras áreas de prioridad. Por ejemplo, las inversiones propuestas en las mesas deberían estar acompañadas por fondos de contingencia desembolsados por el gobierno central para ayudar a que los compromisos se implementen en un tiempo prudente. El que las obras tomen al menos dos años en iniciarse luego de concluidas las mesas se debe, en parte, a los propios plazos del sistema nacional de presupuesto público.

Plantear mecanismos alternativos de asignación o ejecución presupuestal no es novedad. En la MDC (2012-2013), el MEF autorizó préstamos por adelanto de canon para la provincia, a pesar de que el proyecto minero Las Bambas aún no estaba en operación.

En términos de gestión pública, las entidades gubernamentales y oficinas sectoriales encargadas de la gestión de conflictos no están diseñadas para acompañamientos largos en zona. Así, la asignación presupuestal está circunscrita a una operatividad de corta duración, que no facilita la resolución del conflicto social ni ayuda a sentar las bases para un desarrollo integral a largo plazo en una localidad priorizada (por ejemplo, intervenciones que contribuyan al fortalecimiento de capacidades locales, promoción y financiamiento de procesos participativos de planeamiento del desarrollo, entre otros). Si bien es responsabilidad de cada nivel de gobierno solucionar los problemas de sus ciudadanos, existe aún una institucionalidad débil, sobre todo, a nivel local, que es necesario fortalecer.

Finalmente, durante el propio proceso de las mesas, no se evidencia una asignación importante de recursos que aseguren su operatividad. Comúnmente, las oficinas de gestión de conflictos y otras instancias de gobierno no incluyen ni disponen de presupuestos para gastos en comunicación. Si bien es responsabilidad de cada actor local convocado transmitir a sus bases los detalles de la evolución y resultados de las mesas, en muchos casos, estos representantes carecen de recursos (económicos, de tiempo, etc.) para una difusión adecuada y masiva entre la población. El desconocimiento de la población sobre los acuerdos, plazos de ejecución y otros aspectos deslegitima al proceso de la mesa.

Recomendación 9: la política pública de diálogo y desarrollo para atender conflictos sociales debe tener un carácter multisectorial

El tratamiento de la política pública para la gestión de conflictos, en este caso, por medio de mecanismos a favor del diálogo y del desarrollo, como las mesas, debe priorizar un carácter multisectorial, antes que uno sectorial.

A nivel del gobierno central, existen hasta 15 oficinas de gestión de conflictos, correspondientes a diferentes sectores gubernamentales. Si bien la PCM, mediante la ONDS, viene promoviendo una mayor articulación entre sectores, aún se observa distintos énfasis en la forma de abordar el conflicto social, según cuál sea el sector encargado de presidir la mesa. Cada ministerio y oficina gubernamental tiene mandatos institucionales propios y, de este modo, los tipos de abordajes, en ocasiones, se contraponen según cuál sea el interés de cada sector del Gobierno.

Por ejemplo, la MDE estuvo presidida por el Minam (además del gobierno provincial y regional), con lo cual, esta experiencia tuvo un énfasis particular para abordar la problemática ambiental. Por su parte, la MDC (2012-2013), que condujo el Minem, enfatizó en promover paquetes de inversiones en obras que ayudaran al desarrollo local y facilitaran la licencia social frente a la construcción de la mina Las Bambas. Aun así, la ONDS asegura una intervención multisectorial en todos los casos, desestimando una política pública sectorial (no transversal) del diálogo y desarrollo. Esta cualidad última debe mantenerse y reforzarse, aunque con una arquitectura estatal más innovadora, que posibilite la atención de conflictos sociales y demandas de desarrollo local más integrales y duraderas, tal como se indicó en el punto anterior.

Recomendación 10: reunir a todos los actores clave en el desarrollo local

Como ya se mencionó, la intervención de las mesas de diálogo y de desarrollo debe considerar una territorialidad ampliada que incluya la zona de influencia real (social, económica, ambiental y cultural) de la empresa minera. Del mismo modo, el gobierno central debe hacer los esfuerzos para promover una negociación tripartita “sociedad civil – empresa – Estado”, que permita abordar de manera integral los aspectos que influyen en el desarrollo local y sostenible.

Las perspectiva de territorialidad ampliada y negociación tripartita “sociedad civil – empresa – Estado” ayudan al ejercicio de reunir a todos los actores clave en el desarrollo local.

Los procesos de diálogo y desarrollo deben incluir a todos los actores clave para el desarrollo local. Lo que se observa mayormente es que estos se limitan a las zonas de influencias legales y no reales de la empresa (sobre todo, durante las etapas iniciales de presencia minera). En tal caso, las poblaciones y comunidades excluidas mantienen resentimiento por no ser involucradas en los aportes sociales de la empresa o el Gobierno, y en última instancia, se observa un desarrollo inequitativo entre poblaciones dentro de un mismo territorio.

Por su parte, concentrar la atención de las negociaciones en los actores “sociedad civil y gobierno central”, evitando la atención hacia la empresa minera, permite atenuar los niveles de conflictividad a corto plazo, pero no a mediano o largo plazo. La evidencia en los casos analizados es que excluir a la empresa (o disminuir su rol) en las negociaciones acarrea futuros escenarios de reclamos y nuevas negociaciones, y en ocasiones, aumento de las protestas. También se omite con el ello el importante rol que cumple una empresa de la gran minería dentro de un territorio. En efecto, en las zonas de Espinar, Cotabambas, Chumbivilcas, entre otros, las empresas de la gran minería se constituyen como actores clave para las dinámicas locales, por lo que resulta un error excluirla de los procesos de diálogo y planificación del desarrollo dentro de una perspectiva multiactor.

Recomendación 11: fortalecer las capacidades e institucionalidad local

Los procesos de mesas de diálogo y desarrollo deberían incluir dentro de sus intervenciones los componentes de fortalecimiento de capacidades e institucionalidad local, y no solo los componentes de obras físicas, programas sociales y servicios públicos (en salud, educación, ambientales) a lo que se limita típicamente la intervención.

Si bien el proceso de descentralización les otorgaba a los gobiernos regionales y locales la responsabilidad de atender a la ciudadanía en sus jurisdicciones, aún existen debilidades visibles en términos de capacidades e institucionalidad en estos niveles de gobierno. Igualmente, los espacios de concertación local (típicamente, multiactor) necesitan un refuerzo, posiblemente, liderado desde los gobiernos locales. Efectivamente, muchas de las problemáticas en zonas aún pobres y con baja presencia del Estado se buscan debatir y consensuar colectivamente entre las poblaciones y principales actores del territorio local.

Sea en uno u otro caso, la intervención de las mesas de diálogo y desarrollo podrían ampliar los productos y resultados que ofrecen en un territorio como aporte para el desarrollo local, fortalecimiento de las capacidades e institucionalidad local, como un tema medular. La PCM, con su naturaleza transversal y mediante sus diferentes oficinas dedicadas a mejorar la gestión pública, promover la concertación y desarrollo nacional, podría liderar estos nuevos productos y resultados de intervención de las mesas.

(iii) Recomendaciones para favorecer la operatividad de la mesa

Recomendación 1: definir, calendarizar por etapas y evaluar periódicamente la duración de la mesa

Establecer no solo la duración de la mesa de diálogo, sino un calendario preciso de las etapas del proceso (preparación, instalación, trabajo de grupo y debates, redacción de preacuerdos, validación y acuerdos finales, implementación de acuerdos, etc.) y prever una actualización periódica.

En cada mesa examinada, se observa que no suele contar con momentos de evaluación sobre la duración de esta. El ajuste del calendario de las etapas de la mesa debe ayudar a completar los objetivos planteados por los actores convocados; asimismo, debe considerar los requerimientos sociales, políticos y culturales de la localidad a lo largo del tiempo.

Cuando se combina una larga duración de la mesa con otros factores negativos, como la falta de comunicación con la población, escasos recursos de los actores locales para participar regularmente, falta de resultados concretos de la mesa, omisión de las denuncias locales en las negociaciones, ausencia de propuestas de desarrollo integral, entre otros, las organizaciones sociales terminan debilitadas (luego de concluidas las mesas) y se deslegitiman estos espacios de diálogo y desarrollo frente a la población local.

Recomendación 2: la mesa debe estar organizada operativamente para atender acciones de urgencia y la planificación a largo plazo

En el marco de la planificación del tiempo y operatividad de las mesas, convendría separar un tiempo para las acciones de urgencia y otro para elaborar planes y propuestas.

Ello debería ayudar a transitar de mesas de diálogo y de desarrollo a mesas de convivencia duradera, que consoliden la paz social y el desarrollo integral y colectivo.

Como sucedió para la MDE, se debería separar un tiempo para las acciones de urgencia y otro para elaborar planes y propuestas. Esto último se materializó a través de los planes a corto, mediano y largo plazo para las inversiones en obras y acciones ambientales ofrecidas. No obstante, las mesas deberían incluir como uno de sus resultados la elaboración de propuestas participativas de desarrollo estratégico, que guíen el desarrollo futuro de la localidad.

Recomendación 3: se debe contar con protocolos y estrategias de comunicación y difusión explícitos

Un punto clave es contar con protocolos y estrategias de comunicación y difusión explícitos: definir qué se difunde, quiénes lo hacen, cómo lo hacen, cuándo lo hacen. Significa organizar el registro de los debates y acuerdos, y elaborar materiales, resúmenes, notas de prensa. La transparencia debe ser la regla.

La utilización de protocolos o estrategias de comunicación que informen sobre los debates y acuerdos de las mesas ha sido uno de los aspectos operativos más deficitarios o ausentes durante las experiencias de mesas. Incluso se han producido casos extremos en los cuales la mayor parte de la población no sabía de la existencia de una mesa, tal como sucedió con la Mesa de Desarrollo de la Provincia de Cotabambas (2012-2013).

Esta falta de comunicación con la población local, de forma masiva y sistemática, quita legitimidad a las mesas; asimismo, da poca sostenibilidad a los procesos de construcción de paz social.

En los talleres de evaluación sobre procesos de mesas en los cuales participaron poblaciones locales, organizaciones de sociedad civil, gobiernos subnacionales, medios de comunicación, empresas, cooperación internacional, entre otros, se recomendó reiteradamente que las tareas de comunicación debían ser medulares en cada etapa de las mesas de diálogo y de desarrollo (preparación, instalación, conducción y seguimiento). Ello requiere, además de la definición de protocolos y estrategias de comunicación, la incorporación de un presupuesto para dichos fines (proveniente de los diversos actores que participan en la mesa, incluso, terceros). En el caso del sector público, no suele haber un presupuesto para fines de comunicación cuando se promocionan o conducen espacios de mesas.

Recomendación 4: es clave una difusión masiva de los acuerdos finales de la mesa y de los reportes de seguimiento de implementación de acuerdos en toda la población de la localidad

Un elemento importante es la difusión de los acuerdos finales y de los reportes de seguimiento de implementación de acuerdos combinando los siguientes medios:

- Impresos: cartillas, gigantografías, resumen ejecutivo
- Programas radiales o televisivos
- Internet
- Eventos de presentación

Relacionado con la recomendación anterior, es fundamental que los acuerdos finales de las mesas sean conocidos por toda la población de la localidad, lo cual debe involucrar, además, los reportes de seguimiento de implementación de acuerdos. Tal como se ha observado en los casos de las mesas de Espinar o Cotabambas, la mayoría de su población solo conoce parcialmente los acuerdos finales de la mesa, y en menor medida, los avances y plazos para su implementación. Esto alimenta la desazón de la población sobre los resultados de las mesas y sobre la utilidad y legitimidad de estos instrumentos de generación de consensos y resolución de conflictos.

Recomendación 5: los acuerdos finales deberían estar refrendados por una norma o resolución cuando participa el Estado como promotor de la mesa

Los acuerdos finales deben ser debidamente refrendados, y en lo posible, de manera solemne, en acto público; además, se debe prever la norma que los formalizará (se pueden combinar varios dispositivos): acta de asamblea, ordenanza municipal o regional, resolución ministerial acorde con el caso y a la par de la norma que conforma la mesa (en Espinar, una resolución ministerial de la PCM). Asimismo, la norma emitida debe ser vinculante.

Tanto en la MDE y en la MDC, como en otras experiencias de mesas, ha sido común la utilización de resoluciones ministeriales publicadas en el diario oficial El Peruano para declarar la creación de estos espacios de mesas. Sin embargo, los acuerdos finales no cuentan con este mismo rango normativo y de obligatoriedad, sino que se limitan a los compromisos establecidos en las actas de reuniones y acta final de la mesa.

Una manera de generar confianza entre la población y facilitar la paz social es que los acuerdos finales estén debidamente refrendados bajo una norma gubernamental de alto rango, que genere obligatoriedad, es decir, que sea vinculante.

Recomendación 6: los compromisos asumidos en la mesa deben incorporarse de manera oportuna en los planes operativos de las instancias de gobierno

Los compromisos asumidos por las distintas instancias de gobierno deben incluirse en los planes operativos de estas, con el fin de garantizar personal para su ejecución, plazos definidos y presupuesto. El gobierno central (PCM) podría contar con un fondo para proyectos.

Como se mencionó, es necesario proponer y diseñar mecanismos alternativos de asignación y ejecución presupuestal para agilizar las inversiones y programas públicos, principalmente, en zonas altamente marginadas. Para las mesas de Espinar y Cotabambas, y otros espacios, la ejecución de obras se inició luego de dos años de concluidas las mesas, debido, en parte, a los propios plazos del sistema nacional de presupuesto público.

Una alternativa podría ser que las inversiones propuestas en las mesas estén acompañadas por fondos de contingencia, desembolsados por el gobierno central, para contribuir a la implementación de los compromisos. Por ejemplo, en la mesa de Espinar, la población tenía entre sus demandas establecer la causalidad de la contaminación que afecta a su población y contar con un plan de atención en salud para las personas afectadas; sin embargo, por parte del Estado, las medidas para atenderlas no se han tomado de manera completa ni con la celeridad que implica esta situación de emergencia para la salud humana.

Otra propuesta que podría agilizar la incorporación de las partidas presupuestas en los ministerios e instituciones públicas respecto a los compromisos asumidos por la mesa es que los acuerdos finales estén refrendados por una norma gubernamental de alto rango (resolución ministerial, por ejemplo). De esta manera, un cumplimiento más ágil de estos compromisos no quedaría en manos de la "voluntad política".

Recomendación 7: las oficinas e instituciones gubernamentales deben tener un presupuesto para el funcionamiento idóneo de las mesas de diálogo o de desarrollo

Financiamiento: como se ha señalado, las resoluciones ministeriales de conformación de mesas de diálogo o de desarrollo precisan siempre que no irrogarán gastos adicionales al *Estado*. Sin embargo, el financiamiento es necesario para lograr el funcionamiento idóneo de una mesa de diálogo o de desarrollo, en particular en cuanto a:

- Efectuar las acciones de difusión o comunicación.
- Garantizar el buen funcionamiento de la secretaría técnica: registro de los debates y acuerdos, archivos y elaboración de informes, actas, etc. (debe haber una persona dedicada a cumplir estas tareas).
- Realizar estudios y peritajes independientes, en particular, para apoyar a las organizaciones sociales que, en general, no tienen la posibilidad de sufragar estos gastos. Para esto, es necesario un fondo.

En las experiencias de mesas promovidas por el gobierno central, se observa que las entidades gubernamentales cubren los gastos operativos de viaje y estadía, principalmente. Sin embargo, no cuentan con recursos específicos para satisfacer otros componentes trascendentales dentro de las mesas, como por ejemplo, los gastos en comunicación.

Recomendación 8: las organizaciones sociales deben lograr claridad en sus pedidos, definir mecanismos de representación y retroalimentación con bases razonables y sostenibles, y exigir transparencia en la conducción de la mesa y en el diálogo intercultural

Las organizaciones sociales tienen que considerar varios puntos para garantizar su participación protagónica y propositiva; para ello deben:

- Formular sus reivindicaciones con prioridades y propuestas de soluciones claramente establecidas.
- Prever explícitamente los mecanismos de representación, acordes con la disponibilidad efectiva de los integrantes de la organización.
- Prever explícitamente los mecanismos de retroalimentación, estableciendo el tiempo necesario para informar las bases y re-elaborar las propuestas.
- Exigir transparencia en la difusión de las agendas, de los debates, de documentos y de acuerdos durante el periodo de diálogo.
- Desarrollar una práctica de diálogo intercultural. En la mayoría de los casos, se aborda el diálogo sin considerar los aspectos culturales y la larga tradición de discriminación/descalificación hacia la cultura campesina indígena.

En los procesos de mesas, como se ha comentado, las organizaciones comúnmente no cuentan con una etapa preparatoria en la que se definan claramente los objetivos, agenda de trabajo y propuestas que serán discutidas.

Las poblaciones tampoco reciben capacitaciones previas de los temas que serán tratados, con el fin de facilitar un diálogo más equilibrado con los entes técnicos del Estado y con la empresa. Falta definir mecanismos de representación y retroalimentación con las bases según las posibilidades de las organizaciones. En conclusión, las organizaciones sociales llegan a la mesa luego de una situación de conflicto que ha hecho crisis sin haber seguido un proceso que los empodere y los ayude a transitar hacia un diálogo menos asimétrico (respecto a otros actores con mayor poder) y más fluido a la vez. Uno de los pocos casos en los que la población y el gobierno local contaron con una etapa preparatoria fue en la mesa de Chamaca.

Adicionalmente, durante el proceso de la mesa, las organizaciones sociales deben exigir que la difusión de las agendas, los debates, los documentos y los acuerdos producidos durante el diálogo sea dirigida a la población. La falta de transparencia hacia las organizaciones participantes y la población en general condiciona la baja legitimidad de las mesas.

Del mismo modo, se debe exigir la práctica de un diálogo intercultural, que no solo respete la lengua local, sino también las formas de comunicación y los tiempos que requieren los actores locales para madurar las propuestas y debates. Son pocos los casos de mesas que han intentado implementar el diálogo intercultural. En el mejor de los casos, han contratado un traductor intérprete de la lengua nativa al castellano para facilitar las conversaciones. Con ello, queda excluido un alto porcentaje de la población rural, especialmente femenina, de participar en un proceso de diálogo en igualdad de condiciones.

CONCLUSIONES FINALES

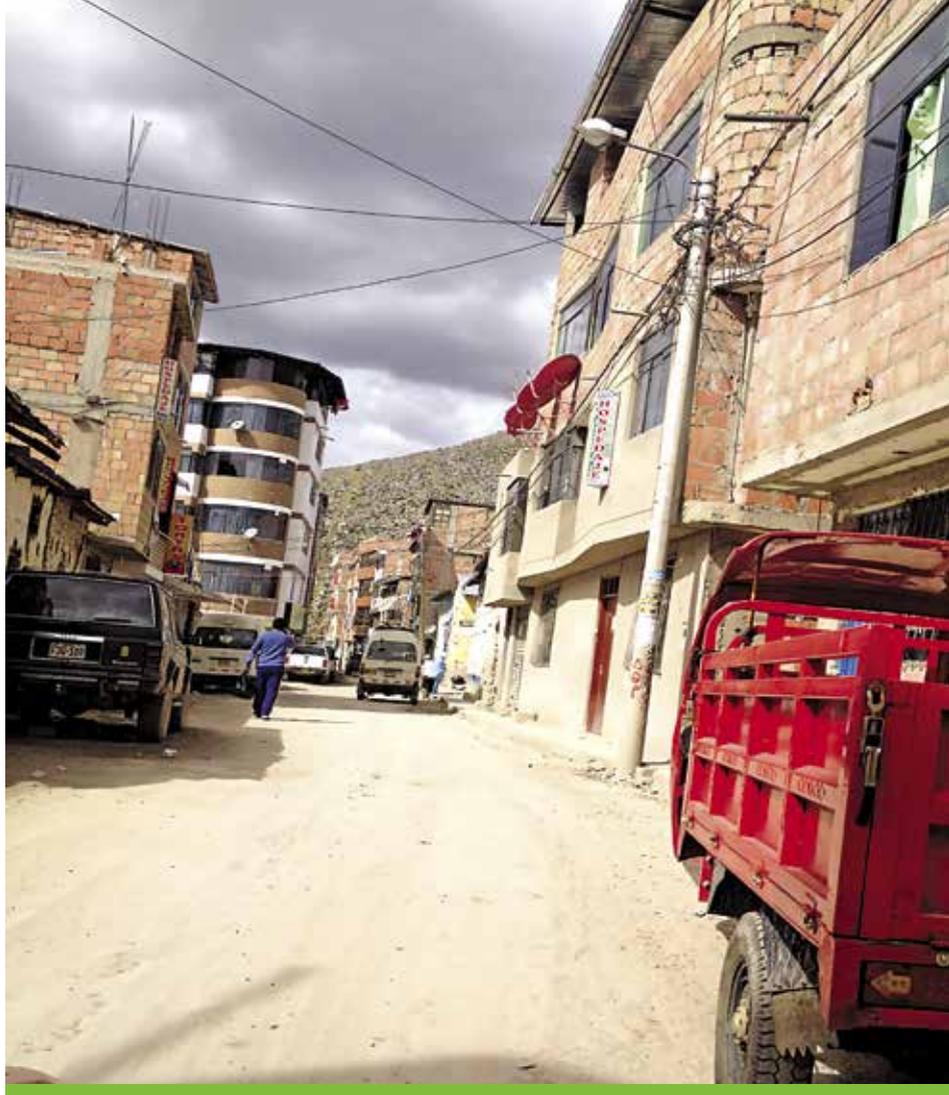
El transitar hacia lo que podría denominarse “mesas de convivencia” —es decir, un instrumento de diálogo y de desarrollo que facilite la convivencia estable en el largo plazo con la minería— implica redefinir varios esquemas y maneras de actuar del Estado, las empresas y las poblaciones locales.

Tras analizar tres casos de mesas en detalle y, adicionalmente, organizar talleres y foros para evaluar un universo mayor de casos, como parte de proyecto “Aportes a la Política Nacional de Diálogo y Consenso para Zonas Mineras en Perú”⁸⁷, impulsado por Oxfam y CooperAccion, se han identificado principios básicos que deben ser tomados en cuenta en los diálogos y negociaciones a nivel local.

El contexto no es sencillo: en las últimas décadas, son pocos los casos en los que las poblaciones han sentido protegidos sus derechos sociales, económicos, ambientales y culturales. Por su parte, las empresas mineras a esfera mundial, a pesar del empeño por encontrar un modelo de convivencia “comunidad – empresa - Estado”, tienen escasos logros exitosos. Aparte, se viene constatando que la típica inversión de “meter más dinero” a una localidad no produce resultados en términos de licencia social y desarrollo sostenible. Por su parte, el Estado peruano mantiene una deuda histórica con las zonas rurales de ascendencia indígena, por lo que es imprescindible mejorar las políticas públicas orientadas a asegurar las condiciones de ciudadanía en todo el país.

A partir de las mesas estudiadas y de otras experiencias de mesas en las que CooperAccion y Oxfam han tenido oportunidad de participar, encontramos como un elemento medular y punto de partida para todo diálogo exitoso lograr nivelar o aminorar las asimetrías de poder entre actores. Sin un esfuerzo de este tipo, se reducen las posibilidades de construir una verdadera convivencia. El acercarse a una negociación con enormes desigualdades de

87 Esta labor se realizó mediante seis talleres (46 participantes) de análisis con sectores: sociedad civil (8), gobiernos descentralizados (4), medios de comunicación (11), sector privado (9), embajadas y cooperación internacional (5), gobierno nacional (9), tres reuniones con expertos y expertas, y dos foros para presentar los resultados obtenidos a las comunidades y actores involucrados, en Cusco y Lima, el 18 de setiembre y 1 de octubre de 2015 respectivamente.



CHALLHUAHUACHO, COTABAMBA / FOTO: COOPERACION

poder entre los actores es una señal casi inminente de que los conflictos o tensiones sociales se mantendrán latentes en la localidad (eventualmente, con escalamientos del conflicto).

Las asimetrías de poder se expresan de maneras múltiples: (i) falta de conocimientos técnicos de los actores locales para tratar los temas planteados en las mesas; (ii) la duración de la negociación suele ajustarse a las posibilidades de la empresa y del gobierno central, pero, en pocos casos, se respetan los tiempos de maduración que requiere la población local; falta de poder económico de los actores locales para sostener una participación permanente y financiar asesorías técnicas, realización de estudios, planteamientos legales por vulneración de derechos, etc. En su lugar, tanto el Estado como la empresa cuentan con recursos económicos y personal

técnico suficientes durante la negociación; (iv) el diálogo intercultural casi es ausente en estos espacios (a lo más, se limita a la contratación de un traductor); entre otros. Si bien la agenda de trabajo con la que se inicia la mesa pasa por un período rápido de negociación y consenso, los actores locales encuentran enormes dificultades para conseguir acuerdos en los que la empresa y el Estado cedan en los temas más sensibles. De esta forma, las poblaciones locales obtienen algunos beneficios a partir de las mesas; sin embargo, en el balance, se trata de un conjunto de acuerdos que no guardan un equilibrio entre los distintos intereses de las partes: tal desequilibrio no asegura la paz social ni el desarrollo integral en un territorio.

La instalación de mesas de diálogo y de desarrollo es el síntoma de la fragilidad institucional del Estado en todos sus niveles. Típicamente, se hace mención a las limitadas capacidades técnicas de los gobiernos locales; sin embargo, la fragilidad del Estado también se evidencia en la ausencia de un sistema de planificación del desarrollo, falta de coordinación interinstitucional a nivel de las tres instancias de gobierno, debilitamiento del marco normativo de protección ambiental, falta de regulación en la formulación de los EIA, ausencia de procesos de consulta genuinos y carencia de enfoque intercultural en las políticas e intervenciones estatales, entre otros.

Es preocupante, igualmente, la sistemática persecución y amedrentamiento a líderes y lideresas que representan a las organizaciones sociales y comunidades en zonas de conflictos mineros. Así como en otros casos, la mayoría de dirigentes que participan en la actual mesa de Cotabambas (2016) han sido involucrados, luego del paro del 2015, en investigaciones y procesos judiciales por parte de la fiscalía y de la empresa MMG (propietaria de Las Bambas). Estas medidas, como se constata, hacen inviable las posibilidades de un diálogo horizontal, sostenible y en igualdad de condiciones. La historia reciente en Perú demuestra que la criminalización y judicialización de la protesta social no ha sido una vía para que el número ni la intensidad de los conflictos sociales se reduzcan. Tal como se señala en los reportes mensuales de la Defensoría del Pueblo, el número de conflictos sociales se ha mantenido por encima de los 200, con un terrible saldo de 264 muertos y 4,486 heridos (2006-2016⁸⁸). Estos resultados obligan a una revisión de la legislación y protocolos de intervención gubernamentales

cuando el conflicto ha escalado, y a evaluar si los actuales estándares normativos sobre criminalización y judicialización de la protesta aseguran las condiciones mínimas para el diálogo y para la reconciliación en zonas de conflictos.

A pesar de este saldo social, es importante destacar el proceso de articulación de los distintos ministerios e instituciones estatales encargados de la gestión de conflictos sociales liderado por la ONDS. En efecto, es importante limitar los sesgos sectoriales en la gestión de conflictos y dar propuestas integrales. Para el futuro, el debate es si se debe optar por el fortalecimiento de protocolos y capacidades de las oficinas de gestión de conflictos actuales (tomando en cuenta que los espacios de mesas no están normados y se basan en la libre participación) o si se debe crear un sistema nacional de gestión de conflictos más complejo. Sea uno u otro el camino, este estudio, así como las experiencias recogidas durante las reuniones de “Aportes a la Política Nacional de Diálogo y Consenso” refuerzan la propuesta de adecuar y fortalecer la institucionalidad estatal para lograr intervenciones duraderas.

Normalmente, el gobierno central activa una comunicación preferente con la zona en conflicto durante las sesiones de la mesa. Posteriormente, la atención del desarrollo local y de los temas sensibles a la operación minera se ven limitados. Es necesario adaptar instrumentos de gestión, planificación y ejecución estatal para intervenciones de mayor alcance y duración, y promover acompañamientos con el fin de fortalecer las capacidades e institucionalidad local. La propia institucionalidad de la ONDS se encuentra en proceso de definición y podría aspirar a un abordaje más integral, no solo del conflicto, sino de las carencias institucionales del Estado que deben ser corregidas.

Como se indica en la sección de recomendaciones, lo ideal es manejar estos procesos en dos niveles: uno para atender los cuestionamientos y demandas a corto plazo, y otro para iniciar y acompañar un ejercicio de planificación del desarrollo a largo plazo; en ambos casos, con una ejecución efectiva de los compromisos asumidos. Igualmente, las labores de seguimiento de los acuerdos deberían transitar y ser asumidas por espacios de concertación local preexistentes, los cuales deben ser potenciados por la intervención de la mesa.

CooperAccion ha resaltado la existencia de dos tipos de conflictos relacionados con la actividad minera: un primer tipo es de rechazo o resistencia y un segundo tipo es de convivencia con la minería. Estas tipologías u otras que se puedan

definir son importantes, porque ayudan a establecer distintas maneras de diseñar y gestionar las políticas públicas. Los tres casos presentados corresponden precisamente a conflictos de convivencia, es decir, a zonas que no se oponen a la minería, pero que sí tienen una agenda que tratar con la empresa y el Gobierno, referida a protección de derechos y promoción del desarrollo local.

Considerando esta premisa, es un error ver la conflictividad como un hecho coyuntural cuando se habla de conflictos de convivencia, ya que la protección de derechos y promoción del desarrollo local requerirán ineludiblemente una relación permanente entre los distintos actores involucrados. Así, en este marco de construcción de institucionalidades por parte del gobierno central, las tareas de prevención deberían reformularse y ya no ser diseñadas como intervenciones temporales previas a un posible conflicto o cuando este ha estallado.

Una reformulación de este tipo de enfoque demandará la dotación de recursos económicos y una modificación en las estructuras de funcionamiento por parte de la ONDS y demás oficinas gubernamentales de acuerdo con estas exigencias, e implica incorporar sistemas de planificación y fortalecimiento de institucionalidades locales. Igualmente, esta labor no es ajena a la necesidad de potenciar otras herramientas de carácter mixto (que vinculan al Estado y la sociedad civil) que actualmente se encuentran debilitadas, como los planes de desarrollo concertado y los consejos de coordinación local o regional, entre otros.

Por último, se debe recordar que el diálogo es un ejercicio de construcción de consensos, precisamente, para transformar las estructuras de la realidad y permitir una nueva relación entre los actores, a diferencia de la negociación o el debate en el que una parte busca ganar o imponerse sobre la otra. Esta última conducta, lamentablemente, ha sido habitual en diversos espacios de mesas, lo que dificulta la transformación del conflicto y la construcción de una relación de convivencia, democrática y respetuosa, a largo plazo.

BIBLIOGRAFÍA

- Auccapure, Hamilton y Weill, Caroline (2014). *Sistematización del reasentamiento involuntario de la comunidad de Fuerabamba, distrito de Challhuahuacho, provincia de Cotabambas – Apurímac – Perú*. Red Muqui Sur. Lima.
- Cáceres, Eduardo y Borda, Jaime (2013). *Minería, desarrollo y gestión municipal en Espinar*. OXFAM, Servicios Educativos Rurales SER. Lima.
- CooperAccion (2015). *Informe especial. Caso “Las Bambas”*. Observatorio de Conflictos Mineros del Perú. Lima.
- Cuadros, Julia; Consiglieri, Jaime y De Echave, José (2004). *Mapeo de la situación social e institucional del proyecto Las Bambas*. CooperAccion. Lima.
- De Echave, José (2005). *Los procesos de diálogo y la administración de conflictos en territorios de comunidades – El caso de la Mina Tintaya en el Perú*. CooperAccion. Lima.
- De Echave, José (2009). “Las Bambas: un megaproyecto en una nueva región para la minería”. En *Minería y conflicto social*. De Echave, José; Díez, Alejandro; Huber, Ludwig; Revesz, Bruno; Ricardo, Xavier y Tanaka, Martín. IEP, CIPCA, CBC y CIES. Lima.
- De Echave, José (2015). *La minería en el sur andino: los casos de Cusco y Apurímac*. CooperAccion, Red Muqui Sur, Broederlijk Delen. Lima.
- GIZ (2012). *Guía metodológica para diálogos multiactor en el contexto de actividades extractivas*. Lima.
- Huamaní, Giselle; Macassi, Sandro; Alegría, Julio y Rojas, Telmo (2012). *Hacia una mejor gestión de los conflictos socioambientales en el Perú*. CIES. Lima.
- Mesa de Desarrollo de la Provincia de Cotabambas. Actas de reuniones (2012-2013).
- Mesa de Desarrollo del Distrito de Challhuahuacho. Actas de reuniones (2015).
- Mesa de Diálogo de la Provincia de Espinar. Actas de reuniones e informe final (2012-2013).

- Mesa de Diálogo por la Responsabilidad Social y Ambiental para el Desarrollo de Chamaca. Actas de reuniones y convenios (2013).
- Ministerio de Energía y Minas (2013). *Informe final de la Mesa Desarrollo de Cotabambas*. Lima.
- Ministerio del Ambiente (2014). *Sumar esfuerzos. Vale la pena. Resumen ejecutivo del Informe Final de la Mesa de Diálogo de Espinar*. Lima.
- Moreno, Gustavo (2014) "El caso Las Bambas". En *Minería, conflicto social y diálogo*. Ormachea, Iván; Caravedo, Javier; Moreno, Gustavo y Bedoya, César. Prodiálogo. Lima.
- Observatorio de Conflictos Mineros del Perú. Reporte N.º 16 - primer semestre 2015.
- Observatorio de Conflictos Mineros del Perú. Reporte N.º 17 - segundo semestre 2015.
- ONDS (2013). *Institucionalizando el diálogo a un año de gestión. Experiencias y aportes de la ONDS-PCM 2012-2013*. Presidencia del Consejo de Ministros. Lima.
- ONDS (2014). *Diálogo dos años después. Perú: Estado y conflicto social*. Presidencia del Consejo de Ministros. Lima.
- Passuni, Silvia y Rojas, Roxana (2013). *Diagnóstico territorial de la expansión minera en el corredor minero del sur andino, Corredor Regional Minero*. Red Muqui Sur. Cusco.
- PNUD y Gobierno Regional del Moquegua (2014). *Experiencias de diálogo, transformación de conflictos y construcción de concesos. Sistematización de la Mesa de Diálogo de Moquegua*. Lima.
- PNUD y ANGR (2014). *Guía para conformar oficinas de diálogo en gobiernos regionales*. Lima.
- PNUD, ANGR y ONDS (2015). *Caja de herramientas sectoriales para la institucionalización del diálogo y la prevención y gestión de conflictos sociales vinculados con el uso de recursos naturales*. Lima.
- Zeisser, Marco (2015). *La experiencia de la Mesa de Diálogo en Espinar 2012-2013: ¿Un nuevo modelo de gestión de conflicto socio ambiental?* CooperAcción, Oxfam y Fundación Ford. Lima.

Desde los últimos ocho años, el Perú registra un número de conflictos sociales que supera los doscientos casos por mes, de los cuales el 45% están vinculados a la minería. Es un error reducir la discusión entre quienes están radicalmente a favor o en contra de cualquier tipo de actividad minera. Más bien la realidad del Perú es compleja y diversa y resolver la conflictividad requiere soluciones equitativas, integrales e interculturales.

Las mesas de diálogo y desarrollo son el principal instrumento de gestión de conflictos utilizado por el gobierno peruano. Sin embargo, las estadísticas de la Defensoría del Pueblo demuestran que los conflictos sociales no han disminuido en número ni en intensidad. ¿Qué está pasando con la intervención del Estado? ¿Cómo mejorar la legitimidad y eficacia de las mesas? ¿Cuáles son las soluciones integrales, equitativas e interculturales que reclama la población en zonas de presencia minera? ¿Cómo transitamos de negociaciones, en donde las partes buscan ganar o imponerse, al “diálogo” como construcción de consensos y condiciones de convivencia duraderas?

La presente investigación analiza, desde una perspectiva crítica, las experiencias de la Mesa de Diálogo de Espinar (2012-2013), la Mesa de Desarrollo de Cotabambas (2012-2013) y la Mesa de Diálogo de Chamaca (2013), ubicadas en las regiones de Cusco y Apurímac. Estas regiones junto con Arequipa forman parte del llamado “corredor minero del sur andino”, que constituye la zona de mayor impulso económico del sector minero para los próximos años. A diferencia de los conflictos de rechazo, los casos Espinar, Cotabambas y Chamaca corresponden a conflictos de convivencia con la minería, es decir, conflictos en donde las poblaciones están de acuerdo con el desarrollo de la actividad minera, pero no a cualquier costo. En estos casos los desencuentros se dan ya sea por temas ambientales, de salud o relacionados con el desarrollo local. Nuestra historia reciente, con un cuantioso saldo de muertos y heridos por conflictos, nos señala que urge mejorar la calidad del diálogo, reformular la intervención del Estado, respetar los procesos interculturales, entre otras medidas, para construir relaciones democráticas y respetuosas de largo plazo.

ISBN: 978-612-46622-5-6



9 786124 662256