

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



PONTIFICIA
**UNIVERSIDAD
CATÓLICA**
DEL PERÚ

TITULO DE LA TESIS

**“Problemas de gobernanza en una actividad extractiva: El caso
Las Bambas”**

**Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y
Gobierno**

AUTOR

LEONIDAS WIENER RAMOS

ASESORA

JESSICA BENSA MORALES

JURADO

STEPHANIE ROUSSEAU

MERCEDES CRISÓSTOMO MEZA

LIMA – PERÚ

2017



Tabla de Contenido

Resumen Ejecutivo	8
Introducción.....	9
Capítulo I: Marco teórico y estado de la cuestión.....	12
1. Los conflictos sociales	12
1.1. Estado de la cuestión.....	12
1.1.1. Marco regulatorio	12
1.1.2. Presencia del Estado	14
1.1.3. Visiones contrapuestas	16
1.2. Marco teórico	18
1.2.1. Premisas para entender los conflictos sociales.....	18
1.2.2. Características generales de los conflictos sociales	19
1.2.3. Niveles, dinámica y tratamiento de conflictos sociales	20
1.2.4. Los conflictos socioambientales.....	22
1.2.5. Fuentes de la conflictividad social.....	23
2. Gobernanza.....	26
2.1. Estado de la cuestión.....	26
2.1.1. Usos del término gobernanza	26
2.1.2. Niveles de Gobernanza	31
2.2. Marco teórico	33
2.2.1. Concepto de gobernabilidad empleado en esta investigación	33
2.2.2. Algunas líneas conceptuales sobre gobernanza	36
2.2.3. Gobernanza y gobernabilidad	38
2.2.4. La gobernanza de los recursos naturales	39
Capítulo II: Metodología empleada en la investigación	46
Capítulo III: Marco de la gobernanza ambiental minera en el Perú	50
3.1. Alcances y consecuencias del marco normativo minero implementado a inicios de la década de los noventa	50
3.2. Avances (y contramarchas) en estándares ambientales y sociales	54
3.2.1. Respecto a la evaluación y aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental.....	54
3.2.1.1. Mecanismos de participación ciudadana y de difusión de información a la población.....	59
3.2.1.2. Sobre los protocolos o lineamientos de convivencia entre empresas y población (relaciones comunitarias)	64
3.2.2. Respecto a los mecanismos de fiscalización ambiental	67
3.2.3. Respecto a la redistribución de la renta minera	68
3.2.4: Respecto al tratamiento de la conflictividad social existente.....	72
Capítulo IV: Estudio de caso	78

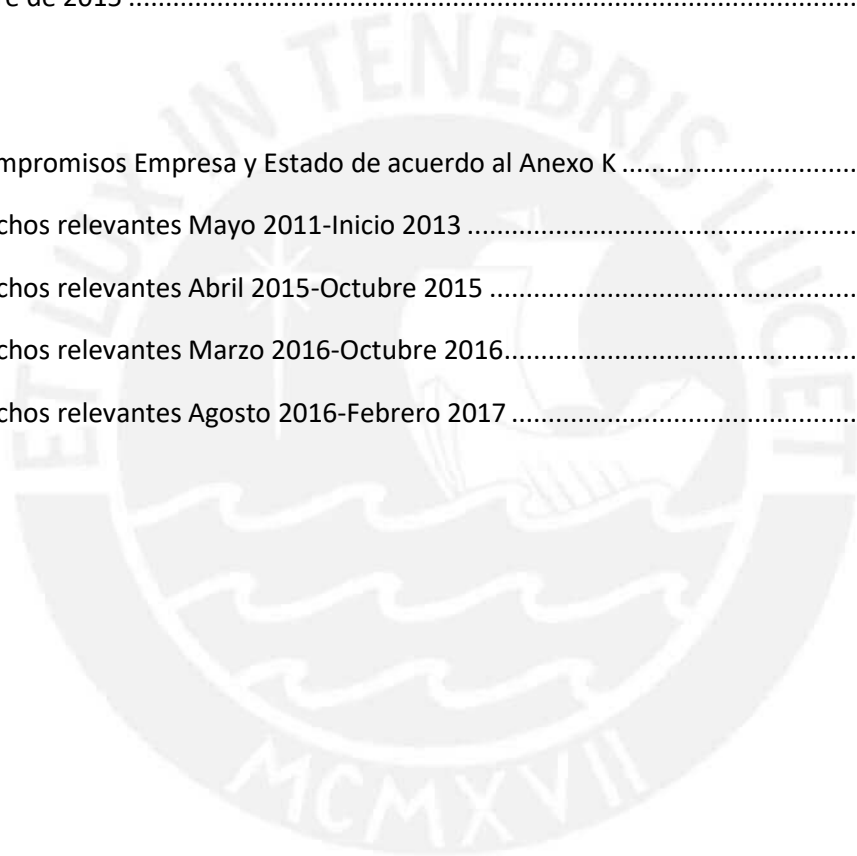
4.1. Primera etapa	78
4.1.1. Antecedentes del proceso de licitación de Las Bambas.....	78
4.1.2. El Fondo de Fideicomiso	81
4.1.3. Redes de gobernanza establecidas entre Xstrata y la población y primeros episodios conflictivos relacionados	83
4.1.4. Mesa de Desarrollo de Cotabambas (2012 - 2013)	91
4.2. Segunda etapa	94
4.2.1. Modificaciones realizadas en el Estudio de Impacto Ambiental de Las Bambas	94
Primer Informe Técnico Sustentatorio.....	95
Segundo Informe Técnico Sustentatorio	97
Segunda Modificatoria Regular del Estudio de Impacto Ambiental	98
Tercer Informe Técnico Sustentatorio	103
4.2.2. Dimensiones de la conflictividad emergente a partir de la venta de Las Bambas y las modificaciones realizadas en su Estudio de Impacto Ambiental	104
Conflicto derivado de los compromisos asumidos por la empresa	104
Conflicto derivado de las modificaciones realizadas en el EIA de Las Bambas.....	108
4.2.3. Balance de la segunda etapa	116
4.3. Tercera etapa	125
4.3.1. El conflicto derivado del uso de la carretera para el transporte del mineral extraído de Las Bambas	125
4.3.2. Balance de la tercera etapa	134
Capítulo V: Hallazgos y análisis del caso	149
Nivel de actores	149
Nivel de Instituciones.....	155
Nivel de valores, principios.....	161
Análisis desde el plano de la gobernabilidad.....	164
Eficacia/eficiencia:	166
Legitimidad:	168
Estabilidad:	169
Síntesis:.....	170
Conclusiones	172
Bibliografía.....	174

Ilustraciones

Ilustración 1: Línea de tiempo normas sobre participación ciudadana en el sector minero.....	61
Ilustración 2: Políticas tributarias en últimos gobiernos.....	69
Ilustración 3: Evolución de la Gestión de Conflictos en la Presidencia del Consejo de Ministros	74
Ilustración 4: Ámbito de influencia del proyecto Las Bambas	85
Ilustración 5: Línea de Tiempo Las Bambas	95
Ilustración 6: Ruta del transporte de concentrados	101
Ilustración 7: Proceso de diálogo en la provincia de Cotabambas.....	112
Ilustración 8: Espacios de diálogo creados para la provincia de Cotabambas a raíz del conflicto de setiembre de 2015	117

Tablas

Tabla 1: Compromisos Empresa y Estado de acuerdo al Anexo K	79
Tabla 2: Hechos relevantes Mayo 2011-Inicio 2013	90
Tabla 3: Hechos relevantes Abril 2015-October 2015	108
Tabla 4: Hechos relevantes Marzo 2016-October 2016.....	114
Tabla 5: Hechos relevantes Agosto 2016-Febrero 2017	126



Anexos

Anexo 1: Acuerdo Municipal 035-2014-CM-MPCT/RA del 02 de julio de 2014 de la Municipalidad Provincial de Cotabambas.

Anexo 2: Acuerdo Municipal 040-2014-CM-MPCT/RA del el 18 de julio de 2014 de la Municipalidad Provincial de Cotabambas.

Anexo 3: Oficio 217-2014-A-MPCT/RA de la Municipalidad Provincial de Cotabambas del 07 de noviembre de 2014 y portada del Informe "Construcción del Camino Carga Pesada HHR Paquete 4".

Anexo 4: Planillas firmadas en la Oficina de Atención Permanente que fueron presentados por Las Bambas como prueba de la realización de mecanismos de participación ciudadana en el proceso para la aprobación de la Segunda Modificatoria de su EIA.

Anexo 5: Portadas de la Revista Llak'ayninchis: folletos informativos que fueron presentados por Las Bambas como prueba de la realización de mecanismos de participación ciudadana en el proceso para la aprobación de la Segunda Modificatoria de su EIA.

Anexo 6: Disposición 01-2015-MP-FEMA-APURÍMAC del 01 de octubre de 2015 de la Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental de Apurímac.

Anexo 7: Acta de la reunión realizada el 25 de abril de 2015 en Cotabambas.

Anexo 8: Plataforma de Lucha suscrita el 12 de setiembre de 2015, convocando a un paro indefinido el 25 de setiembre de 2015.

Anexo 9: Pronunciamiento público suscrito por el alcalde provincial y los alcaldes distritales de la provincia de Cotabambas el 29 de octubre de 2015.

Anexo 10: Pronunciamiento del 16 de noviembre de 2015.

Anexo 11: Pronunciamiento del 22 de marzo de 2016.

Anexo 12: Acta de la reunión del 21 de abril de 2016 del subgrupo de Medio ambiente y modificatoria del EIA de la Mesa de Trabajo de Cotabambas.

Anexo 13: Acta de la reunión del 22 de agosto de 2016 que reanuda la Mesa de Diálogo para el Desarrollo de Cotabambas.

Anexo 14: Memorial del 15 de setiembre de 2016 remitido por la Municipalidad Provincial de Cotabambas al Premier Fernando Zavala.

Anexo 15: Comunicaciones remitidas el 04 de mayo de 2016 al Premier Pedro Cateriano y a Rolando Luque, Adjunto para la Prevención de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo.

Anexo 16: Carta remitida el 30 de setiembre de 2016 al Jefe de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad, Rolando Luque.

Anexo 17: Comunicación remitida al Ministerio de Transportes y Comunicaciones el 12 de julio de 2016.

Anexo 18: Pronunciamiento de la denominada Asamblea Provincial de Cotabambas del 17 de octubre de 2016.

Anexo 19: Carta dirigida al Presidente, Premier y Presidenta del Congreso, suscrita por hermanos Jorge y Frank Chávez Sotelo, e Iván Ovalle, en representación de las 4 comunidades involucradas en bloqueo de vía (Choquecca - Antio, Allahua, Pumamarca y Quehuira).

Anexo 20: Pronunciamiento del 08 de noviembre del 2016, "Cotabambas deslinda de agendas oscuras".

Anexo 21: Oficio 071-2017-A-MPCT/RA del 07 de febrero de 2017 de la Municipalidad Provincial de Cotabambas dirigido a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Anexo 22: Oficio 80-2017-A/MPCT del 09 de febrero de 2017 dirigido al Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Anexo 23: Pronunciamiento del 11 de febrero de 2017, "Cotabambas y Progreso siguen esperando".

Anexo 24: Oficio del 17 de octubre de 2016 remitido por la Congresista Luciana León (como Presidenta de la Comisión de Defensa del Congreso) citando al Ministro del Interior Carlos Basombrío.

Anexo 25: Lista de entrevistados:

- Actores de la población
- Actores de la empresa
- Actores del Estado
- Otros actores

Acrónimos

AID:	Área de influencia directa
All:	Área de influencia indirecta
AIDS:	Área de influencia directa social
AIIS:	Área de influencia indirecta social
ANA:	Autoridad Nacional del Agua
BM:	Banco Mundial
CET:	Convenios de Estabilidad Tributaria
CPP:	Constitución Política del Perú
DGAAM:	Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros
DL:	Decreto Legislativo
DS:	Decreto Supremo
EIA:	Estudio de Impacto Ambiental
FMI:	Fondo Monetario Internacional
FOSBAM:	Fondo Social Las Bambas
GORE Apurímac:	Gobierno Regional de Apurímac
HHR:	Heavy Haul Road
INGEMMET:	Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico
ITS:	Informe Técnico Sustentatorio
LGA:	Ley General del Ambiente
MDC:	Mesa de Desarrollo de Cotabambas
MDCH:	Mesa de Desarrollo del distrito de Challhuahuacho
MDDC:	Mesa de Diálogo para el Desarrollo de la provincia de Cotabambas
MDDSC:	Mesa de Diálogo para el Desarrollo Sostenible de la provincia de Cotabambas
MDTC:	Mesa de Trabajo para el Desarrollo de la provincia de Cotabambas
MEF:	Ministerio de Economía y Finanzas
MEM:	Ministerio de Energía y Minas
MIDIS:	Ministerio de Inclusión Social
MINAGRI:	Ministerio de Agricultura y Riego
MINAM:	Ministerio del Ambiente
MINJUS:	Ministerio de Justicia
MINSA:	Ministerio de Salud

MMG:	Minerals and Metals Group
MPC:	Municipalidad Provincial de Cotabambas
MTC:	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
MVCS:	Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento
OEFA:	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OGGS:	Oficina General de Gestión Social
OIP:	Oficina de Información Permanente
ONDS:	Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad
ONG:	Organismo No Gubernamental
PCM:	Presidencia del Consejo de Ministros
PNP:	Policía Nacional del Perú
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPC:	Proceso de participación ciudadana
ProInversión:	Agencia de Promoción de la Inversión Privada
RD:	Resolución Directoral
RENAC:	Registro Nacional de Carreteras
RM:	Resolución Ministerial
RS:	Resolución Suprema
RSE:	Responsabilidad Social Empresarial
SENACE:	Servicio Nacional de Certificación Ambiental
SMEIA:	Segunda Modificatoria del EIA de Las Bambas
SINAC:	Sistema Nacional de Carreteras
TC:	Tribunal Constitucional
UCCAMBA:	Asociación de Comunidades Campesinas de Influencia Directa e Indirecta Afectados por el Proyecto Minero Las Bambas

Resumen Ejecutivo

La presente investigación tiene como propósito contribuir a la comprensión de modelos de gobernanza y su incidencia en la gobernabilidad en ámbitos de extracción minera. Para ello se tomó como caso de estudio el proyecto Las Bambas, que representa la mayor operación minera en ejecución en el país.

La investigación permitió establecer que las estructuras de gobierno en el ámbito conformadas por redes de gobernanza, públicas y privadas, han sido insuficientes y han devenido en un déficit crónico de gobernabilidad. El proyecto y las autoridades del gobierno han estado jaqueadas por la emergencia social sin capacidad para rediseñar y mejorar estas redes y reducir la conflictividad social. En consecuencia, hay dudas respecto a la posibilidad de que se pueda alcanzar una situación pacífica en la zona, sostenible en el tiempo y beneficiosa para todos los actores involucrados.

Igualmente se revela que las redes de gobernanza creadas para la gestión de Las Bambas desde las empresas que se sucedieron como propietarias de la concesión, respondieron centralmente a la necesidad de avanzar en la ejecución de cada etapa del proyecto. En menor medida, respondieron a las demandas locales que buscaban acceder a los beneficios de la explotación minera. Algunas redes alcanzaron niveles de eficacia y legitimidad elevados y otras en cambio no lo hicieron. Estos resultados obedecerían a las etapas de desarrollo del proyecto, la acumulación de tensiones y las políticas de cada empresa.

Las redes entre Estado y población fueron de naturaleza reactiva. Una vez instalada la primera empresa en la zona, el Estado perdió totalmente presencia e iniciativa, y ha respondido a los desbordes de conflictividad forzando mecanismos de diálogo para apaciguar los ánimos. No hubo una perspectiva de diálogo continuo orientado a prevenir el descontento.

El análisis también permitió establecer la existencia de una serie de vacíos e insuficiencias en el marco legal e institucional formal que regula las actividades mineras, y que han contribuido a deteriorar las condiciones sociales que deben sostener la gobernabilidad de este proyecto minero. Algo similar ocurre con los estándares ambientales y sociales que se han revelado difusos e imprecisos.

El cambio en la empresa concesionaria en el 2013, precipitó acontecimientos e introdujo nuevos temas de conflicto a partir de decisiones desafortunadas. Muchas de las redes de gobernanza que fueron construidas en un inicio del proyecto perdieron fortaleza y sostenibilidad con el cambio, constituyéndose en fuentes de conflictividad continuas e introduciendo elementos de incertidumbre sobre el futuro.

Introducción

Una de las características saltantes de la política económica peruana seguida por todos los gobiernos desde los noventa, ha sido el impulso a la inversión privada en la actividad minera. Sin embargo, en los últimos 10 años, esta política ha debido enfrentar un número creciente de conflictos sociales en diversas partes del territorio nacional. Así, en la actualidad nos encontramos frente a numerosos casos de proyectos mineros nuevos que habiendo cumplido con todas las formalidades exigidas, no se han podido implementar o tienen numerosas dificultades para ejecutarse.

¿Y esto por qué ocurre? Porque factores sociales que van más allá del cumplimiento de la ley y de los procedimientos administrativos, han alcanzado un alto protagonismo constituyéndose en elementos determinantes en la viabilidad efectiva de un proyecto minero. Estos factores o elementos se pueden englobar en un concepto utilizado cada vez con más frecuencia: “licencia social”; en pocas palabras, obtener el consentimiento de las poblaciones aledañas como condición para la puesta en marcha de toda actividad extractiva.

El caso del proyecto Las Bambas es paradigmático en ese sentido. Desde que Las Bambas fue concesionado en el año 2004, se han registrado una serie de desavenencias y episodios conflictivos entre las empresas titulares del proyecto minero, el Estado y diversos sectores de la población, cuyos puntos más álgidos fueron los sucesos ocurridos a fines de setiembre 2015 y octubre 2016, con el saldo de 5 personas fallecidas. Son varias las causas de esta sucesión de episodios conflictivos, y en la mayoría de los casos estos se han activado debido a las demandas (legítimas o no) de diversos sectores de la población en su afán de acceder a beneficios (sobrestimados o no) que va a obtener la actividad minera. Reducir la problemática de Las Bambas a preocupaciones por la afectación del ambiente no permitiría comprender la complejidad del proceso que se ha ido configurando en la zona.

Lo concreto es que el modelo de gobernanza aplicado a Las Bambas en sus diferentes etapas y dimensiones -dentro del marco institucional de gobernanza que regula y establece límites a la actividad minera en el país- no ha permitido reducir la conflictividad en la zona, la que se ha tornado crónica. Pareciera ser más bien, que tanto los mecanismos de interacción empleados por los órganos estatales o las empresas que han tenido bajo su dirección Las Bambas, han contribuido a deteriorar los acuerdos sociales sobre los cuales debía desarrollarse el proyecto minero.

La presente investigación parte de considerar que la gobernabilidad, entendida como la capacidad efectiva de *gobierno* derivada de una situación de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas de la sociedad y las capacidades de las autoridades gubernamentales en sus diversos niveles, para responder a ellas de forma eficaz y legítima, sólo puede encausarse con la participación de los demás actores sociales que conforman un sistema sociopolítico local y en sus conexiones con el entorno nacional.

Bajo esa aproximación, comprender los problemas de gobernabilidad relacionados con la ejecución de Las Bambas, requiere un análisis mucho más detallado que permita delinear las diversas redes de gobernanza (o estructuras de gobierno) que se han ido conformando entre actores públicos y privados.

Así, esta investigación busca responder de qué manera las diversas estructuras de gobierno públicas y privadas (formales e informales) aplicadas en la gestión del proyecto Las Bambas, han contribuido a generar las condiciones sociales necesarias para la gobernabilidad del proyecto minero.

Esta investigación es importante, porque problematiza las condiciones para la gobernanza de la actividad minera en el país en función al estudio exhaustivo de un caso específico, que además representa la mayor inversión minera hecha en el país hasta la fecha. En ese marco, la investigación permite analizar las deficiencias y vacíos existentes en el marco institucional formal que regula las actividades mineras en el país. También contribuye a identificar los roles, responsabilidades y principios éticos que han regulado y guiado las interacciones de los diversos actores involucrados en la gobernanza de Las Bambas.

El presente trabajo se divide en cinco capítulos:

El primero revisa el estado de la cuestión y presenta el marco teórico del trabajo, en el cual se examinan las principales características y la composición de las 3 principales variables del estudio: conflictos sociales, gobernanza y gobernabilidad. Se aborda, en primer lugar, las características generales de los conflictos sociales y se profundiza en aquellos derivados del aprovechamiento y explotación de los recursos naturales. También se delinearán algunos patrones causales que permiten entender el fenómeno de la conflictividad en torno a los recursos naturales, con énfasis particular en el caso peruano. El siguiente subcapítulo aborda los conceptos de gobernanza y gobernabilidad, estableciendo algunas líneas conceptuales que permitan definir a cada uno y cómo interactúan entre ellos, en función a los objetivos de la investigación. Luego se establecen algunas características del concepto de gobernanza construido en relación a la gestión de los recursos naturales.

El segundo capítulo desarrolla la metodología aplicada en todos los componentes de la investigación, describiendo las preguntas (subpreguntas), hipótesis principal (y secundarias), objetivos (subobjetivos), la delimitación temporal y espacial del trabajo, el tipo de investigación realizada, y las características de las fuentes de información consultadas.

El tercer capítulo se aboca a presentar una descripción del marco institucional estatal que regula la actividad minera en el Perú. Ello con la finalidad de contextualizar el caso práctico objeto de estudio y también para ir delimitando (desde un enfoque deductivo) algunos conceptos e ideas que se han propuesto en el marco teórico respecto a gobernanza y gobernabilidad.

En el cuarto capítulo se ingresa en el estudio de caso, desarrollando la narrativa central de la historia de Las Bambas y destacando los episodios conflictivos que se han sucedido desde que se aprobó la concesión del proyecto. Respecto a este punto, se busca hacer énfasis en dos aspectos principales: la manera en que se han estructurado las redes de gobernanza entre actores públicos y privados para la gestión de Las Bambas, y la manera en que la aplicación de ciertos mecanismos de intervención por parte de las autoridades gubernamentales, han contribuido a reducir la conflictividad existente y generar las condiciones sociales necesarias para la ejecución de Las Bambas.

El estudio del caso Las Bambas se ha dividido en 3 bloques temporales: el primer período abarca desde la convocatoria a concurso para la concesión de Las Bambas en el 2004 hasta el anuncio de su venta en el año 2014; el segundo período se inicia con la entrada de la empresa adquiriente Minerals and Metals Group (MMG), hasta la muerte del comunero Quintino Cereceda en octubre de 2016; por último, el tercer período abarca desde el incidente relacionado con la muerte de Quintino Cereceda hasta fines de febrero del año 2017.

En el capítulo quinto se presentan y analizan los hallazgos identificados en el estudio de caso en función a las variables conceptuales que se han delimitado en el marco teórico: gobernanza, gobernabilidad y conflictos sociales. El análisis se divide en torno a los niveles de gobernanza recogidos de la construcción conceptual del término (actores, instituciones y valores), en función a su contribución al fortalecimiento de la gobernabilidad de Las Bambas.

Por último, se presentan las conclusiones generales del trabajo, las referencias bibliográficas y los anexos. Respecto a los anexos, cabe indicar que se han escogido aquellos documentos que permiten sustentar algunas de las afirmaciones que se desarrollan en la presente investigación, tomando como criterio también su nivel de accesibilidad por otros medios.



Capítulo I: Marco teórico y estado de la cuestión

1. Los conflictos sociales

1.1. Estado de la cuestión

De acuerdo con la información recogida en la revisión bibliográfica efectuada, se ha considerado pertinente dividir el estado de la cuestión en tres unidades temáticas distintas. Estas se encuentran entrelazadas entre sí y se enfocan en los factores que constituyen las causas de la conflictividad socioambiental en el país relacionada con la actividad minera, o constituyen obstáculos para que este tipo de dinámicas sociales que enfrentan intereses -aparentemente- contrapuestos, sean canalizados sin afectar la gobernabilidad.

La mayoría de autores que se citarán, han formulado sus apreciaciones sobre estos temas a partir del estudio y análisis de casos de conflictos sociales registrados en el Perú en la última década¹. Los casos estudiados corresponden principalmente a proyectos mineros que no pudieron ejecutarse por una activa oposición de la población local, o que en su desarrollo generaron altos niveles de conflictividad social. La perspectiva utilizada por estos autores es casuística y principalmente empírica (aunque también cuentan con un importante desarrollo teórico del tema), centrándose en hechos reales y muy recientes.

Otros autores revisados abordan de modo distinto el problema; no utilizan un método inductivo para establecer propuestas más generales a partir del análisis de casos específicos, sino que parten por identificar las deficiencias del marco normativo minero pasado y actual, para luego intentar desentrañar desde una perspectiva más deductiva, los principales problemas a nivel sectorial o de procedimientos que sustentan las dificultades de la acción estatal para crear una relación más equilibrada entre las empresas y las comunidades (Damonte 2012 y 2014). Finalmente, otra perspectiva profundiza en el estudio de casos para establecer la medida en que la conflictividad socioambiental existente ha propiciado transformaciones institucionales (Bebbington, Scurrah y Chaparro 2013a y 2013b; Lanegra & Hurtado 2013).

1.1.1. Marco regulatorio

Un marco regulatorio minero favorable a la promoción irrestricta de la inversión privada, en desmedro de una adecuada protección al ambiente y la satisfacción de las expectativas de las poblaciones asentadas en las áreas de ejecución de los proyectos mineros.

¹ Así, por ejemplo, De Echave, Diez, Huber, Revesz, Lanata, Tanaka (2009), centran su análisis en los casos de Tambogrande y Majaz (proyecto Río Blanco) en el departamento de Piura, Yanacocha (Cajamarca), Antamina (Ancash) y Las Bambas (Apurímac). Por su parte, Burneo (2014), basa su análisis a partir del caso Majaz, al igual que Bebbington (2009), incluyendo este último autor también a Yanacocha y Tambogrande. Alayza (2009) también recoge la experiencia de Tambogrande y Majaz, añadiéndole el caso del cerro Quilish en Cajamarca, en el cual estuvo involucrado Yanacocha. En el caso de la Asociación Servicios Educativos Rurales - SER (2011b), su investigación recoge información del caso Majaz, el proyecto La Zanja en Cajamarca (también del consorcio Yanacocha) y Las Bambas en Apurímac. Por último, Tanaka (2008) indica que su posición sobre el tema surge de un estudio de los conflictos registrados en una investigación realizada por el Instituto de Estudios Peruanos para el "Programa de apoyo para una cultura de paz y fortalecimiento de capacidades nacionales para la prevención y el manejo constructivo de conflictos" (PREVCON) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Por lo tanto, la información obtenida abarca el análisis de una mayor cantidad de casos.

Diversos autores, entre ellos De Echave, Diez, Huber, Revesz, Lanata, Tanaka (2009), Damonte (2014), Lanegra & Hurtado (2013), Burneo (2014) y Servicios Educativos Rurales - SER (2011a), coinciden en señalar que el marco normativo implementado a inicios de la década de los noventa, cuyo objetivo fue liberalizar la economía para -entre otros fines- promover la inversión de capital privado en diversos sectores productivos (principalmente el relacionado con la extracción de recursos naturales), constituye el factor desencadenante del ciclo de conflictividad socioambiental actual vinculado con la actividad minera.

La promoción de la actividad minera pasó a constituir un elemento primordial para reactivar la economía peruana en los años 90, para lo cual se tenían que realizar una serie de reformas estructurales en el modelo de gobernanza minero vigente que permitiera insertarse con éxito en los mercados mundiales de minerales, cuyo apogeo coincidiría con el inicio de este período de reformas neoliberales.

Autores como Damonte (2014), Lanegra & Hurtado (2013) y Pulgar Vidal (2008), coinciden en resaltar que los aspectos ambientales y sociales no eran concebidos entonces como un obstáculo a la actividad privada. En el momento de lanzamiento de las reformas de mercado, existieron pocos incentivos para montar un sistema de gestión ambiental eficaz y estándares sociales altos, aún cuando se vivía un contexto de democratización y posicionamiento de los temas ambientales a nivel global.

El modelo de gobernanza minera implementado impulsó un resurgimiento de la actividad minera en el país, lo que permitió poner en marcha proyectos de gran envergadura y que funcionan hasta la actualidad. Damonte (2014: 48), Lanegra & Hurtado (2013: 23) y De Echave et al. (2009: 318-319), concuerdan en que los ingresos económicos generados al Estado por este desarrollo minero no se vieron reflejados en un crecimiento institucional, ni en la decisión de fortalecer la presencia del Estado en las áreas de actividad extractiva.

Pareciera más bien que este auge de las inversiones mineras permitió reflejar una notoria ausencia de los órganos estatales en los espacios territoriales de desarrollo minero en diversos niveles de acción. Cabe citar algunos ejemplos que reflejan este problema, por ejemplo, respecto al sistema de otorgamiento de concesiones mineras. Como señalan Burneo (2014: 363) y SER (2011a: 13), el mecanismo de otorgamiento de concesiones no cruza información sobre usos de suelo, generando superposición de derechos. Tampoco existe una política pública adecuada de información a la población aledaña a un nuevo proyecto minero, lo cual genera tensión e incertidumbre cuando ésta se entera de la llegada de un nuevo proyecto extractivo.

De otra parte, Burneo (2014: 363), SER (2011a: 14) y Bebbington et al. (2013a: 55), concuerdan en que en el sistema de otorgamiento de concesiones no existen mecanismos de coordinación entre el nivel nacional y los gobiernos subnacionales. Estos últimos no son informados de modo adecuado sobre el otorgamiento de las concesiones que realiza el Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET). Asimismo, siguiendo con Bebbington et al. (2013a: 55), este sistema permite que un operador minero nunca se vea privado de su título de concesión si paga su derecho de vigencia. No existe condición de pérdida si se tienen malas prácticas ambientales o sociales.

Algunos de los problemas descritos que se derivan del marco normativo e institucional existente constituyen una fuente sustancial de conflictividad social en el país como consecuencia de las actividades mineras. Sin embargo, a pesar de los continuos episodios de conflictos sociales, la base ideológica de este sistema pareciera haber calado tan hondo en nuestra sociedad que resulta muy difícil poder modificarla. Como indica Damonte (2014: 46), “la política económica minera del Perú ha tenido como base fundamental mantener el flujo de la inversión extranjera en el sector. La racionalidad del modelo se basa en la premisa de que Perú tiene que seguir siendo un lugar atractivo para el capital como condición prioritaria sobre cualquier preocupación ambiental o social (...) La minería es el sector que más lo ha hecho y uno de los más dinámicos del país. En este sentido, el aprovechamiento de la riqueza minera se ve como un mandato”.

En síntesis, numerosos autores coinciden en señalar que el marco normativo minero implementado a inicios de los noventa, no ha contribuido a establecer relaciones más equitativas entre los intereses y/o expectativas de las empresas mineras y las poblaciones involucradas. Todo lo contrario, este marco acentúa aún más las asimetrías de poder existentes a favor de las empresas mineras, bajo la premisa de promover la inversión irrestricta. Asimismo, el hecho de que la actividad minera represente uno de los principales (sino el principal) soporte de la economía nacional, propicia que la presión ejercida desde el sector privado para mantener las garantías y facilidades es grande para un Estado dependiente de este flujo de recursos. Ello deriva en la exigencia de una estrategia y un discurso que asegure y legitime esas inversiones.

Respecto a esta unidad temática, uno de los vacíos identificados es la ausencia de estudios de legislación comparada y experiencias de otros países. En efecto, no se dispone de una literatura desarrollada que de cuenta de casos de conflictos socioambientales relacionados con actividades mineras en otros países, ni sobre los mecanismos utilizados, públicos y privados, para procesar la conflictividad socioambiental en esos territorios.

1.1.2. Presencia del Estado

Un marco regulatorio minero que determina una escasa o nula presencia del Estado en las zonas de extracción minera.

Muchos autores recogidos como Alayza (2009), Damonte (2012 y 2014), De Echave et al. (2009) y SER (2011a y 2011b), coinciden en señalar que el marco normativo minero, además de acentuar los desequilibrios existentes entre las empresas y las comunidades (como se describió en el apartado 1.1.1), ha contribuido a restringir aún más la presencia del Estado en las zonas de actividad minera; esta ausencia o poca presencia estatal en diversas zonas del país es de por sí histórica, especialmente en aquellas zonas rurales más alejadas, con baja densidad poblacional y con mayores índices de pobreza. Sintomáticamente son aquellos espacios en los cuales se encuentra la mayoría (o casi todos) los proyectos mineros.

Así, de acuerdo con Alayza, el marco normativo minero existente ha determinado que el “Estado ha dado un paso al costado en su rol de promotor y garante de los derechos de los ciudadanos y responsable en la definición del uso de sus tierras y la orientación del desarrollo” (2009: 162). Por su parte, Damonte (2014: 54) señala que “la política del Estado ha priorizado la no-intervención en varios espacios de interacción comunidad-empresa con el convencimiento de que el mercado y los arreglos institucionales entre privados funcionan mejor sin injerencia

estatal. En consecuencia, las localidades «productoras» son absorbidas por regímenes corporativos, o sea por dinámicas económicas y sociales pautadas por el ritmo y las políticas del proyecto minero y la empresa minera”.

En dicho escenario, por lo general cada empresa minera ha desarrollado sus propias reglas de juego en lo que consideran su ámbito de influencia. Tal como indica SER (2011a: 7), ante la falta de un procedimiento previo de información y consulta, las empresas negocian con las poblaciones locales, proponiendo criterios acordes a sus necesidades operativas, sin ningún tipo de intervención estatal.

Como consecuencia de esta marcada ausencia del Estado en las zonas de extracción minera, Tanaka (2011: 39), De Echave et al. (2009: 319) y Alayza (2009: 165-166) coinciden en indicar que se ha extendido la percepción por parte de las poblaciones involucradas en los proyectos mineros, respecto a la complacencia o la parcialidad del Estado con las empresas.

En líneas generales, las demandas de las poblaciones locales se han centrado en obtener un mejor acceso a diversos servicios públicos (saneamiento, electricidad, salud, infraestructura, etc.). Las deficiencias estatales en la oferta de esta clase de servicios han repercutido en la forma cómo se establece la relación entre empresa y población local. La atención de estas demandas por parte de las empresas mineras distorsionaba sus relaciones con la comunidad, además de constituirse en una fuente de conflictividad social. Por un lado, como indica Bebbington et al. (2013b: 23), una de las críticas a las inversiones realizadas por las empresas mineras en sus áreas de influencia, es que éstas suelen priorizar sus zonas de influencia directa, las cuales son definidas por las mismas empresas. La determinación de aquellas zonas de influencia directa podría terminar siendo arbitraria, al discriminar jurisdicciones políticas, corredores económicos o cuencas hidrográficas que serían impactadas por las actividades mineras, pero que de acuerdo a los criterios de la empresa no estarían dentro de su área de influencia. Lo cierto es que muchísimas situaciones de conflictividad social se han generado debido a las demandas de poblaciones para ser integradas dentro de los planes de inversión o de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) de las empresas mineras cuyas actividades, consideran, estarían impactándolas de alguna manera.

Asimismo, siguiendo con Bebbington et al. (2013b: 26), la inversión de las mineras en las áreas aledañas de sus proyectos, por lo general “carece de una visión de desarrollo social a largo plazo, ya que responde a la presión de las áreas de operaciones que necesitan que se establezcan acuerdos con la población para seguir adelante con los proyectos. Esto también hace que se firmen convenios que frecuentemente no se cumplen, incrementando el nivel de conflictividad y desconfianza. Así, muchas veces la inversión social se ejecuta sin planificación, sin insertarse en los Planes de Desarrollo Concertado (PDC) de las regiones o municipalidades, y se restringe a proyectos asistencialistas”. Esto se relaciona con la percepción de muchas empresas mineras de que la inversión social constituye un mecanismo de gestión de conflictos, por lo que su objetivo principalmente se orienta a mantener satisfecha a la población y a sus autoridades.

De acuerdo a la Defensoría del Pueblo (2007: 21), otro de los problemas relacionados con la presencia de empresas mineras en zonas con escasa o nula presencia del Estado, se relaciona con la aparición o el incremento de la prostitución y la delincuencia en la zona. También se ha criticado que el establecimiento de muchas minas ha originado un incremento significativo de

la demanda por alimentos y servicios, aumentando los precios locales. Así, solo el sector de la población que participa directamente de los ingresos generados por las actividades mineras puede afrontar esta alza en el índice de precios. La diferenciación en ingresos y patrimonial entre los comuneros erosiona las redes sociales, fracturando los lazos comunales preexistentes al establecimiento del proyecto minero. Tal como señala Damonte (2012: 19), la presencia de empresas mineras “exacerba la competencia y el fraccionamiento tanto entre comunidades o rondas como al interior de las mismas; la posición frente a la operación es causa de conflictos y en algunos casos hasta de la fragmentación de las organizaciones rurales locales”². Debe reconocerse que este efecto no se debe a la actividad extractiva en sí misma sino a la presencia de una actividad comercial de envergadura en un mercado marginal.

En síntesis, de acuerdo a los autores citados en esta unidad temática, se habría podido verificar las consecuencias de una nula o escasa presencia del Estado en las zonas de actividad minera. Esta situación conlleva a que las relaciones entre las empresas y comunidades se encuentren determinadas por los equilibrios de poder existentes: por un lado, por la capacidad de las empresas para imponer sus intereses y viabilizar la ejecución de los proyectos mineros; y por otro, por la capacidad de presión de las comunidades para participar de los beneficios obtenidos por la actividad extractiva. El Estado no tiene mayor presencia para atenuar o canalizar la conflictividad que pudiera surgir en este proceso de relacionamiento empresa-comunidades, así como tampoco para reducir los desequilibrios existentes en este tipo de relaciones.

Cabe señalar que la mayoría de estudios revisados se centran en analizar los problemas que pueden surgir en las relaciones entre empresa y comunidades, ante una ausencia del Estado. Sin embargo, en la realidad existen numerosas experiencias de convivencia positiva entre empresas mineras y comunidades, que en la mayoría de casos, se basan en altos estándares de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) manejados por estas empresas. Este tipo de experiencias se han omitido dentro de los estudios revisados. No obstante, ello no resta validez al argumento del cual parte esta unidad temática, que describe los problemas que pueden surgir en las zonas de actividad minera como consecuencia de la poca presencia estatal y que derivan en situaciones de conflictividad social.

1.1.3. Visiones contrapuestas

Visiones contrapuestas del desarrollo entre las poblaciones, el Estado y las empresas.

Otra cuestión en la que inciden autores como De Echave et al. (2009), Alayza (2009), Bebbington (2009) y Damonte (2014), y que constituye una de las causales de fondo de la conflictividad social relacionada con las actividades mineras (y con las actividades extractivas en general), tiene que ver con las diferentes concepciones desarrollistas existentes en el país en torno a este tipo de actividades.

² Además de exacerbar la competencia y el fraccionamiento entre comunidades, sea debido a la posición asumida frente a la viabilidad de las operaciones mineras o los recursos que debe movilizar la empresa para obtener la licencia social, otro de los efectos que ha podido identificar Damonte es que las comunidades o rondas campesinas del área de influencia de un proyecto minero determinado, asumen un mayor protagonismo en la escena política a nivel distrital o provincial; asimismo, se transforman las formas de representación y las dinámicas políticas locales, al ser insertadas en las dinámicas y lógicas establecidas por la presencia de la minera (Damonte 2012: 112).

Así, para Bebbington existen diferentes significados sobre el uso de la tierra, y cuando estas intentan coexistir en un mismo espacio se convierten en otro factor de conflictividad social. Algunos actores perciben la tierra como un bien productivo; algo por ser extraído con el fin de producir riqueza. Otros perciben la tierra como un bien productivo, pero que “permite formas de producción culturalmente más resonantes y socialmente más inclusivas”. Otro sector argumenta que la tierra (o por lo menos ciertas tierras) debe ser vista (y valorada) principalmente en términos de los servicios que brinda al ecosistema (en estos casos, fundamentalmente abastecimiento de agua). Y todavía otros, si bien menos y de manera quizá más implícita, ven la tierra “como territorio, un espacio que forzosamente trae consigo ciertas consecuencias culturales y de gobernanza” (2009: 22).

Por tanto y siguiendo con este autor, parte de lo que ocurre en los conflictos sociales es una lucha por fijar el significado de la tierra: para qué es, qué usos se le puedan dar. Aquellos significados que logren preponderancia, se plasmarán en la generación de normativa y formas para su posesión y utilización. Así, Bebbington presenta el ejemplo de Costa Rica, que ha promovido un uso de los recursos rurales más acorde con el desarrollo del turismo y la biociencia, en perjuicio de la actividad minera.

Recogiendo lo señalado por De Echave et al. (2009: 276), estos diferentes significados sobre la tierra y el desarrollo coinciden con formas diferenciadas de generar conocimientos. Así, las empresas mineras generan el “discurso de una modernidad que consagra el conocimiento profesional especializado, su racionalidad y, sobre todo, su superioridad frente a otros sistemas de conocimiento; un discurso apolítico, tecnócrata, cuya (supuesta) objetividad y neutralidad les sirven para postular, entre otros, la compatibilidad entre agro y minería. A eso se contraponen el sistema tradicional de conocimientos que orienta a la población afectada en las comunidades rurales”.

De acuerdo a estas concepciones, “la oposición local al desarrollo minero solo puede ser entendida como un problema cultural atávico de poblaciones premodernas que no entienden y, por ende, rechazan las ventajas de la modernidad” (Damonte 2014: 57). Para este autor, si bien la discriminación étnica ha perdido buena parte de su vigencia como consecuencia de diversos cambios en las dinámicas sociales, “la discriminación cultural hacia lo campesino-rural indígena se ha mantenido agrupada en la categoría de lo no-moderno. Así, en la geografía actual del país, los sectores modernos (urbano-blanco-mestizo) son los encargados de liderar el desarrollo y establecer las pautas y el ejemplo para modernizar a los sectores no-modernos. En el contexto del desarrollo extractivo, los proyectos mineros se constituirían en avanzadas de modernidad en territorios rurales”.

Bajo ese enfoque se asume, en distintas instancias estatales, que los conflictos son generados simplemente por una mala o deficiente información hacia la población y desinformación de grupos radicalizados. De esa manera, si la población conociera las ventajas y oportunidades que permite la minería, no tendría motivos para oponerse. No se concibe que otras formas de gestión de los recursos naturales, podrían ser más valorados.

En síntesis, y de acuerdo a los autores consultados, un elemento importante que permite explicar el origen de la conflictividad socioambiental relacionada con las actividades mineras, tiene que ver con los diferentes significados culturales existentes sobre la tierra y los recursos

naturales, su utilización y explotación. Cuando estas concepciones diferentes coexisten en un mismo espacio territorial, es cuando pueden ocurrir situaciones de conflictividad social. Además, estas distintas concepciones también pueden ser utilizadas para construir discursos antagónicos entre los actores involucrados.

No obstante, es importante señalar que muchos de los autores revisados tienden a caer en una mirada esencialista de los actores enfrentados (sea la empresa, las poblaciones o el mismo Estado), como si fueran impermeables a los cambios de contexto, a aprovechar las oportunidades o a establecer alianzas y acuerdos con otros actores con intereses contrapuestos.

1.2. Marco teórico

1.2.1. Premisas para entender los conflictos sociales

Para la conceptualización del conflicto social, se debe partir de dos premisas principales, recogidas por diversos autores: en primer lugar, el conflicto social es inherente a la vida en sociedad; constituye una de sus manifestaciones (Calderón 2012: 46; Defensoría del Pueblo 2007: 40; Defensoría del Pueblo 2012: 28; Mercado & Gonzáles 2007: 207; Silva 2008: 29; Tanaka 2013: 2). En ese sentido, como señala el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “el conflicto siempre está presente, de manera latente o manifiesta, como expresión del propio dinamismo y diversidad social” (Calderón 2012: 46).

Por su parte, para Tanaka (2013: 2) se debe considerar “el conflicto como una parte natural de la vida en sociedad; es más, en regímenes democráticos la conflictividad social es parte de una dinámica pluralista y consecuencia lógica de un ejercicio de libertades, de capacidades de acción colectiva y de participación en el espacio público”. Asimismo, para Silva: “El conflicto es un fenómeno natural en toda sociedad, es decir, se trata de un hecho social consustancial a la vida en sociedad” (2008: 29).

Lo anterior lleva a considerar una segunda premisa: los conflictos sociales no conllevan necesariamente violencia, albergando la posibilidad de transformar las relaciones entre los grupos sociales enfrentados de forma negativa o positiva. Para Silva (2008: 41), “el conflicto social, derivado de situaciones de divergencia, es el principal motor de las transformaciones y cambios que viven las sociedades, sean ellos para bien o para mal”. Ello depende de una serie de variables, como la perspectiva de cada uno de los actores involucrados, los intereses que se buscan defender, y principalmente respecto a la forma cómo éstos se gestionan por parte del Estado, en su rol de garante del orden público y el respeto de la legalidad.

De esa manera, una deficiente gestión de una situación conflictiva puede contribuir a ahondar aún más las divisiones entre las partes enfrentadas, hasta situaciones que podrían derivar justamente en actos de violencia. Corrigiendo a Von Clausewitz, la guerra y por extensión la violencia, no es la continuación por otros medios de la política, sino su fracaso. Pero una adecuada gestión de un conflicto social, que permita establecer equilibrios mínimos entre los

intereses de las partes enfrentadas, sobre la base de procesos de entendimiento mutuo y consenso, puede conllevar a una “transformación positiva” del conflicto³.

Así, en todo conflicto subyace una oportunidad para su transformación positiva, generando una situación en la que todas las partes pueden compatibilizar sus intereses, objetivos o valores. Para la Defensoría, ello implica para el Estado:

(...) ir más allá de las causas inmediatas y de los acuerdos logrados en una negociación para proponer medidas tendientes a cambiar aquella normatividad defectuosa que, lejos de contribuir al manejo de una situación, la complica; o incidir en las políticas públicas de modo que las grandes decisiones del Estado consideren aspectos relativos a los derechos fundamentales (2007, pág. 17).

Una condición básica para transformar positivamente un conflicto social, pasa por las capacidades institucionales y políticas para procesarlos, como indica el PNUD. Señala además que “si los conflictos se gestionan a través del diálogo y la negociación, atendiendo tanto a las causas estructurales como a las coyunturales que lo determinan, pueden ser aprovechados como una oportunidad para realizar las transformaciones que las sociedades latinoamericanas requieren para ser más equitativas y justas” (Calderón 2012, pág. 17).

1.2.2. Características generales de los conflictos sociales

En base a las premisas descritas en el apartado anterior, se pueden plantear algunas definiciones del conflicto social, las que varían entre sí. Para el PNUD (Calderón 2012: 121) se puede definir como “un proceso de interacción contenciosa entre actores sociales e instituciones, movilizados con diversos grados de organización y que actúan de manera colectiva de acuerdo con expectativas de mejora, de defensa de la situación preexistente o proponiendo un contraproyecto social”. Para otros autores como Silva, el conflicto constituye una consecuencia “de una situación de divergencia social, es decir, de una relación contradictoria (disputa) que sostienen personas o grupos sociales separados al poseer intereses y/o valores diferentes” (2008: 36).

Por su parte, para Kriesberg (citado por Ormachea 2014: 50), “el conflicto social surge cuando dos o más personas o grupos manifiestan la creencia de que ellos tienen objetivos incompatibles”. “Manifiestar la creencia” significa, para este autor, que “existe conciencia de que se ha establecido una relación de conflicto”. En ese sentido, cuando las partes aun no toman conciencia de la existencia de una relación conflictiva, ésta se encuentra en una etapa de inconciencia (latencia), que implica una etapa previa formativa del conflicto.

Asimismo, para instituciones como la Defensoría del Pueblo, “el conflicto social debe ser entendido como un proceso complejo en el cual sectores de la sociedad, el Estado y las empresas perciben que sus objetivos, intereses, valores o necesidades son contradictorios y esa contradicción puede derivar en violencia” (2012: 25). En una línea similar, la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS) de la Presidencia del Consejo de Ministros lo define como “un

³ Como indica la Defensoría del Pueblo, “todo conflicto social puede devenir en violencia, pero el conflicto no conlleva, per se, el ejercicio de actos violentos (...) pues las percepciones discrepantes entre los actores sociales pueden tener un curso pacífico mediante negociaciones directas o mediadas o procedimientos legales” (Defensoría del Pueblo 2012: 29).

proceso en el que dos o más actores sociales interdependientes consideran que sus intereses se contraponen, frente a lo cual realizan acciones para hacerlos prevalecer. Por su recurrencia e intensidad, estas acciones pueden constituir una amenaza a la gobernabilidad y orden público” (ONDS 2014: 32).

Por su parte, Tanaka (2013: 3) propone una definición del conflicto social en torno a tres ejes: 1) el surgimiento de un tema de controversia, donde dos o más intereses se contraponen; 2) el inicio de alguna forma de acción colectiva por parte de un grupo social, sea frente al Estado, actores privados u otros grupos sociales (incluso de la misma colectividad); y, 3) que el Estado está en el centro de las controversias, sea porque se cuestiona su actuación como promotor de alguna política, no cumple su función de regular correctamente la actividad privada o velar por los derechos ciudadanos, el cuestionamiento a la actuación de alguna autoridad, o porque no cumple con demandas de servicios públicos.

Sin embargo, como indica la ONDS, los intereses no siempre constituyen las posiciones de los actores enfrentados. Los intereses encierran lo realmente valioso para las partes, las reales necesidades o aspiraciones que buscan obtener en una situación conflictiva. En cambio las posiciones representan la forma cómo esos intereses se expresan públicamente. No siempre ambos coinciden por cuestiones de estrategia (ONDS 2014: 33).

En la misma línea, para la Defensoría del Pueblo se debe diferenciar el problema de la demanda social. Para esta entidad “el problema es el objeto del conflicto. Es un componente de la realidad que se pretende cambiar o modificar para avanzar en la dirección de una solución propuesta” (2012: 29). Por su parte, la demanda social es la forma cómo se materializa el problema, que puede realizarse mediante “pliegos de reclamos”, “pronunciamientos públicos” o “plataformas de lucha” que expresan las posiciones de los actores. Las demandas constituyen propiamente las acciones colectivas de protesta. En ese sentido, tampoco coinciden siempre el problema y las demandas.

1.2.3. Niveles, dinámica y tratamiento de conflictos sociales

Tanto la ONDS como la Defensoría del Pueblo, siendo las dos entidades con más experiencia e investigaciones en cuestiones de conflictos sociales en el país, manejan su propia tipología de conflictos. Ambas asumen al conflicto social como un proceso, pero existen diferencias de concepción en cuanto a la etapa o el estado del conflicto.

Por un lado, en su Reporte de Conflictos Sociales⁴, la Defensoría del Pueblo distingue entre conflicto activo, latente y resuelto. El primero implica un estado del conflicto en el cual alguna de las partes en disputa o terceros, ha expresado una demanda pública en oposición a los intereses de las otras partes; en el estado latente del conflicto existe un conjunto de variables que podrían derivar en una colisión social (pasando a ser un conflicto activo), pero no se han expresado públicamente⁵. Esta etapa del conflicto se relaciona con la definición de Kriesberg

⁴ El Reporte (emitido mensualmente) constituye un instrumento de monitoreo de los conflictos sociales registrados por la Defensoría del Pueblo a nivel nacional, a través de su Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad.

⁵ Para Mercado & Gonzáles la fase de estancamiento de un conflicto -lo que podría ser considerado por la Defensoría como un “estado latente”- puede deberse a diversas razones, pasando por un desinterés de las partes por la duración del conflicto o por una diferencia negativa en el balance costo-beneficio del mantenimiento del conflicto. También se

citada líneas arriba, en el sentido de que aún no se ha “manifestado la creencia” de una relación conflictiva entre las partes; por último, el conflicto resuelto implica un nivel de acuerdo entre las partes que resuelve la disputa (por lo menos temporalmente).

De esa manera, los momentos de un conflicto pueden variar según las acciones asumidas por las partes en disputa o terceros. No necesariamente siguen una secuencia lineal, pues un conflicto resuelto puede pasar nuevamente a constituir un conflicto latente o activo. Como señala la Defensoría:

Sin embargo, no siempre es posible asegurar que un conflicto social esté resuelto de manera definitiva. Los casos dados por resueltos requieren de un seguimiento para asegurar que los acuerdos se cumplan y para verificar si, en el mediano plazo, las causas más profundas que dieron lugar a su surgimiento son atendidas. No está demás agregar que si los compromisos adquiridos en algún momento se desconocen, las posibilidades de que el conflicto retorne son muy altas (2012: 32).

De otro lado, la ONDS (2014: 17-20) también distingue tres niveles de conflictividad social en cuanto al momento del conflicto: diferencia, controversia y conflicto social. Una diferencia se produce cuando un actor expresa públicamente su desacuerdo con la acción efectuada por otro, pero todavía no se generan acciones que puedan presionar el comportamiento de este último. Esta constituye la etapa de gestación de un conflicto. La controversia implica un escalamiento de la situación conflictiva. Aunque esta etapa conlleva que dos o más actores expresen públicamente posiciones contradictorias, todavía no se ha llegado a un nivel tal que amenace la gobernabilidad, y aún se contempla el diálogo como un medio para solucionar la controversia. Por último, el conflicto social implica la toma de acción por parte de actores antagónicos para hacer prevalecer sus posiciones. El nivel de enfrentamiento y la intensidad de las acciones puede amenazar la gobernabilidad y el orden público.

Las modalidades de intervención de la ONDS como facilitadores, varía en función al estado del conflicto, distinguiéndose hasta tres modalidades: prevención, realizada de forma previa al escalamiento del conflicto o su crisis, y que se aplicaría para los niveles de diferencia y controversia; tratamiento, que se aplica cuando el conflicto entró en crisis, lo cual implica adoptar medidas para reducir las tensiones y encauzar el diálogo; y seguimiento, que consiste en monitorear los acuerdos establecidos para la solución del conflicto, con miras a evitar un resurgimiento del mismo (ONDS 2014: 41).

De esa manera, una diferencia que no ha sido correctamente atendida o canalizada se convierte en una controversia, y un escalamiento de la controversia deriva a su vez en un conflicto social. A diferencia de la tipología establecida por la Defensoría del Pueblo, que conceptualiza las etapas del proceso de forma circular, la ONDS lo concibe como un proceso lineal⁶. En ambos casos los elementos que determinarían el paso de una fase a otra se encuentran determinados por la energía de las protestas, que en algunos casos podrían llegar a vulnerar los límites establecidos por el marco normativo.

podría agregar el agotamiento de los recursos que mantienen el conflicto, estrategias fallidas, o la pérdida o dispersión de la base social que sustentaba el conflicto (2007: 210).

⁶ Sin embargo para la ONDS algunos casos pueden aparecer como conflicto social desde un principio, sin pasar por los niveles de diferencia y controversia.

Otra de las diferencias resaltantes entre los enfoques de la Defensoría y la ONDS, es que la primera concibe el conflicto como un proceso que no necesariamente conlleva un enfrentamiento directo entre las partes que podría alterar el orden público (por eso se plantea un estado de “latencia” del conflicto). En cambio, para la ONDS se requiere entrar en una eclosión social y escalada de crisis para hablar de conflicto social. Este punto es importante, porque establece diferencias en cuanto al computo estadístico de conflictos sociales que lleva a cabo cada entidad. Desde la ONDS y otros sectores (como el Ministerio de Energía y Minas - MEM) se critica el enfoque defensorial porque estaría “inflando” el número de conflictos sociales existentes en el país.

En cambio, para la ONG SER, el enfoque que caracteriza los conflictos sociales como meros hechos de protesta o violencia, resulta insuficiente “para elaborar políticas y estrategias de prevención de conflictos sociales, ya que se limita a la posibilidad de anticipar crisis o hechos de violencia, más no a una revisión de aquellos vacíos que impiden contar con canales institucionales para procesar las incertidumbres y expectativas de las poblaciones o para debatir y negociar posturas e intereses encontrados” (SER 2011a: 6).

Siguiendo con lo señalado por SER, esta caracterización de los conflictos como hechos de violencia y no como parte de problemas estructurales, “no conduce a reformas que resuelvan temas de fondo, sino a buscar la forma de desactivar la violencia”. Para esta ONG:

Una visión inmedatista se encuentra arraigada tanto en el análisis de las causas de los conflictos como en las formas de procesarlos. Esta respuesta reactiva se sirve de mecanismos ad hoc que dependen de la evaluación que el Estado realiza sobre la urgencia de cada caso, y expresa una forma de comprender los conflictos básicamente como episodios, hechos de protesta por desacuerdos y demandas puntuales, producto de la desinformación y manipulación de “agentes externos” o liderazgos locales (SER 2011a: 3).

1.2.4. Los conflictos socioambientales

Las definiciones de conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo y la ONDS se aproximan más al tipo de conflicto social en el que se busca profundizar, el conflicto de tipo socioambiental. En este tipo de conflictos, la disputa entre los actores se relaciona con la utilización, manejo y control de los recursos naturales. La Defensoría del Pueblo los define como un tipo de conflicto social cuya dinámica “gira en torno al control, uso y/o acceso al ambiente y sus recursos. Están presentes, además, elementos sociales, políticos, económicos o culturales” (2012: 34).

Un aspecto importante para caracterizar este tipo de conflictos se relaciona con los asuntos en disputa. Para Bedoya (2014), estos son variados, y se centran principalmente en:

la posibilidad de obtención, por parte de las comunidades, de mayores beneficios de la presencia minera, el respeto de sus modos de vida, así como el cuidado de los recursos naturales, tanto por un interés vinculado al desarrollo de actividades económicas tradicionales (agropecuaria) como a la preservación del medio ambiente. Puntualmente identificamos como asuntos claves los siguientes: acceso al sistema de empleo rotativo en la empresa; contratación de empresas comunales como proveedores locales; provisión de servicios sociales (postas médicas, aulas, agua, luz, canales riego, etcétera); control y uso de recursos hídricos (cantidad); contaminación del medio ambiente (aire, agua, suelo, flora y fauna); afectación de la salud de la población local (plomo en la sangre); acceso a la tierra para trabajos de exploración y explotación minera;

percepción de maltrato, falta de comunicación e incumplimiento de compromisos; demandas locales y regionales en torno a las posibilidades de desarrollo social y económico; y gestión de fideicomisos, fondos sociales y fondos del canon (Bedoya 2014: 44).

En ese sentido, el término “conflicto socioambiental” implica un espectro mucho más amplio que la mera preocupación por los impactos ambientales ocasionados por la actividad extractiva: comprende todas las interacciones conflictivas que pueden surgir entre los actores involucrados en la gobernanza de las actividades extractivas.

Asimismo, otra tipología interesante de conflictos socioambientales es la que ha desarrollado la ONG CooperAcción (Flores 2016: 6), aplicada directamente a los conflictos socioambientales mineros. De acuerdo a esta ONG, existirían dos tipos de conflictos mineros: conflictos de resistencia (o rechazo) y conflictos de convivencia. En el primero, los niveles de antagonismos son muy altos y poco irreductibles a través de las iniciativas de diálogo. Ejemplos de este tipo de conflictos en el país serían los casos Tambogrande y Río Blanco (Piura), Quilish y Conga (Cajamarca), Santa Ana (Puno), o Tía María (Arequipa), proyectos mineros que no se han podido ejecutar hasta la actualidad debido a una fuerte oposición social.

De otro lado, los denominados “conflictos de convivencia” no surgen de una oposición de la población a la ejecución de un proyecto minero, sino que se derivan de las múltiples (y multidimensionales) demandas de la población generadas en su interacción con la empresa: puestos de trabajo, programas sociales, inversión en infraestructura, protección del ambiente, mejora de la calidad en general. Pero no se cuestiona la presencia de la minera. Para este ONG, casos representativos de este tipo serían el proyecto Tintaya/Antapaccay (Espinar), Constanza (Chumbivilcas) y el presente caso de estudio, Las Bambas.

1.2.5. Fuentes de la conflictividad social

Este apartado busca en primer lugar, delinear algunas de las fuentes o causas que originan los conflictos sociales, para luego bosquejar cuáles son aquellas que originan los conflictos de tipo socioambiental para actividades mineras y específicamente en relación al caso peruano.

Así, respecto a las causas de los conflictos sociales, para Tanaka (2013: 3) “en sociedades en desarrollo los conflictos parten de la existencia de necesidades insatisfechas, percepciones de riesgo o amenaza frente a las cuales se plantea la necesidad de una respuesta, así como de la aparición de oportunidades para cuyo aprovechamiento es necesaria la movilización”.

Igualmente, para Calderón, en el caso de América Latina, es posible encontrar como una fuente esencial de la conflictividad social los niveles de institucionalidad y las brechas sociales. Así, “a mayores brechas sociales y menores niveles de legitimidad institucional, mayor cantidad de conflictos” (2012a, pág. 14). Como indica el autor:

Los rasgos que asume la compleja desigualdad en América Latina se vinculan no solo a significativos niveles de diferenciación social y altos niveles de concentración de ingresos y riqueza, sino también al malestar y el cuestionamiento por parte de los ciudadanos a tales niveles de desigualdad. Este es el motivo por el cual la desigualdad constituye la base sobre la que se desarrollan la mayoría de los conflictos y protestas sociales en la región (2012a 11).

En este marco de necesidades insatisfechas y brechas sociales, la actuación del Estado constituye un factor esencial, pues como señala Tanaka:

(...) los ciudadanos generan demandas sobre lo que consideran la afectación de algún tipo de derecho. La actuación del Estado es clave para plantear la necesidad de convertir la percepción de un derecho vulnerado en una demanda específica. En otras palabras, la gran mayoría de conflictos son de una u otra manera consecuencia de la acción o inacción del Estado, y no solo resultado de procesos de organización surgidos *desde abajo*" (2013: 3).

Siguiendo con este autor, esta acción o inacción del Estado "no depende exclusivamente de la buena voluntad de quienes están a cargo de las instituciones estatales: importan debilidades institucionales como la diversa calidad de la administración pública, la dación de normas no siempre compatibles entre sí por diferentes organismos o niveles del Estado" (2013: 3).

En lo referido a las fuentes de la conflictividad socioambiental, y específicamente en lo relacionado a las causas de los conflictos generados por las actividades mineras, intervienen otras variables más específicas. Para contextualizar este punto en el caso peruano, cabe señalar que el aumento exponencial del número de concesiones mineras otorgadas y unidades en operación a partir de mediados de la década de los noventa, ha venido ocasionando una mayor presión sobre los recursos naturales existentes, principalmente en lo que se refiere al uso del agua y tierras. La gran minería moderna utiliza métodos de extracción a gran escala (tajo abierto), lo cual conlleva la necesidad de acceder a mayores volúmenes de agua y a una mayor extensión de territorio para sus instalaciones o la realización de otros estudios exploratorios.

Estas transformaciones vienen alterando de una u otra manera las formas de vida de las comunidades y localidades aledañas; algunas, demandan participar de los beneficios generados por la minera, accediendo a puestos de trabajo, brindando servicios de todo tipo o vendiendo sus terrenos; otras, expresan su preocupación e incertidumbre sobre los impactos ambientales que podría generar la minera.

Pero en muchos de estos casos subyacen otras demandas de la población, tales como que se les haga partícipes de los procesos de toma de decisiones, que se les brinde una información clara, transparente, sobre los alcances del proyecto (qué impactos va a tener y de qué manera los podría afectar o beneficiar). Para Pulgar Vidal (2008: 96), en la mayoría de los casos estas movilizaciones se relacionan "con exigencias relativas a la descentralización y al proceso de toma de decisiones desde lo local o con demandas relativas a recursos financieros y el derecho que les corresponde a las localidades por el aprovechamiento de recursos naturales en su jurisdicción".

Lo cierto es que en uno u otro de los supuestos descritos, el proceso de interacción de la población con la empresa, y el papel que asuman frente a esta relación las instancias estatales, podría derivar en un escalamiento de la conflictividad social. Esta cuestión varía en tanto se trate de zonas de presencia continua (histórica) de la minería o zonas donde tradicionalmente no se ha desarrollado esta actividad.

En el primer caso, los términos de convivencia giran principalmente en torno a la distribución de los beneficios económicos de la extracción del mineral (que incluye la contratación de trabajadores locales, y el uso de servicios de diversa índole que son provistos por la población).

Un problema que se repite en estos casos tiene que ver con la paulatina reducción del personal que trabaja en las operaciones mineras, debido a la mecanización asociada a una mayor escala de producción y la tercerización de distintos servicios⁷. Respecto a las preocupaciones ambientales, como señala De Echave et al. (2009: 388), “los reclamos de las comunidades aparecen como manifestaciones de un malestar más general, originado en el cambio acumulado sobre la forma de vida anterior a las operaciones mineras, agravado muchas veces por la naturaleza de las relaciones establecidas con sus representantes y la sensación de desgobierno sobre el propio destino”.

Distinta es la situación donde no ha habido desarrollo minero histórico y existen además formas de ocupación territorial tradicional y densa. En estos casos los conflictos son más fuertes, y pueden concluir en la inviabilidad de la inversión o en una tensión de largo plazo. Los casos más frecuentes y resonantes son aquellos que ponen en cuestionamiento la misma ejecución del proyecto minero, que se contraponen con formas de vida tradicionales (agricultura, pastoreo) o con bienes valiosos para las personas de la localidad, pero que no tienen una valoración de mercado sobre las cuales toman decisiones las empresas o el Estado.

Para algunos autores, los conflictos de este tipo constituyen una expresión de las tensiones entre distintas maneras de ver la utilización de la tierra y las implicancias que estas concepciones tienen para las perspectivas de desarrollo. Como se indicó, Bebbington (2009: 22) considera que existen diferentes significados sobre la utilización de la tierra y que, cuando estas concepciones coexisten en un mismo espacio, se podría generar una situación de conflictividad social.

Finalmente, una cuestión que es importante tener en cuenta es que -considerando que no existe mayor evidencia científica o data objetiva que permita determinar cuál era el estado de un territorio determinado antes de la llegada de la empresa minera y cómo se transformó después (lo que se denomina como línea de base ambiental)- la percepción de la población sobre los impactos que puede generar la actividad minera, juega un papel esencial para definir los términos de gobernanza.

Ello en el marco de una marcada desconfianza sobre la actividad minera que ha calado en un importante sector de la población⁸, lo que se sustenta a su vez en una larga tradición de actividad extractiva en el país que ha dejado a su paso innumerables pasivos ambientales y abusos contra las poblaciones aledañas a estos proyectos (el despojo o la obtención de las tierras comunales con subterfugios es el ejemplo más extremo⁹). Esta sensación se conjuga a su vez con un

⁷ Como señalan Damonte & Glave (2016: 29) citando a Nash (1993), en el siglo XX las grandes empresas mineras andinas empleaban a miles de trabajadores de origen campesino, “y de este modo se constituían en espacios de transformación social, pues generaban proletarianización, urbanización acelerada y cambio cultural (...) Hoy en día, estas empresas mantienen una fuerza laboral mucho menor y altamente calificada, mientras tercerizan las labores menos especializadas”.

⁸ Los resultados de una encuesta nacional de GFK realizada en mayo del 2015 (GFK 2015), indican que ha disminuido el porcentaje de personas que señala que “la minería es importante pero que se debe desarrollar junto con otras áreas de la economía” (de 74% en abril, pasa a 63% en mayo), mientras que ha aumentado el porcentaje de personas que señala que “la minería no es importante para el desarrollo económico del país, hay otras maneras de crecer económicamente” (de 9% en abril se pasa a 19% en mayo).

⁹ Que incluso tiene referencias literarias en la saga conocida como “La guerra silenciosa” de Manuel Scorza (que incluye novelas como “Redoble por Rancas”, “Historias de Garabombo el Invisible”, entre otras).

extendido recelo hacia el papel del Estado, al que se le atribuye una innata vocación de parcialización a favor de las empresas.

2. Gobernanza

2.1. Estado de la cuestión

El presente capítulo explora las distintas aproximaciones que diversos autores han desarrollado acerca del concepto de gobernanza. Cabe resaltar que las ideas planteadas en este apartado permitirán reunir los elementos necesarios para la construcción conceptual de la gobernanza que se desarrolla en el próximo capítulo.

Así, en primer lugar cabe señalar que el concepto de gobernanza (*governance*) era entendido originalmente como sinónimo de *gobierno*, sea como acción o efecto de gobernar (o gobernarse) o forma o sistema de gobierno. También se asociaba este concepto al de *governabilidad*. Recién a partir del 2000, el Diccionario de la Real Academia Española (RAE) antepone como definición, el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado” (González 2014: 343-344).

Pero en su concepción moderna, *gobernanza* engloba un fenómeno mucho más amplio y complejo, así como también abstracto y difuso. De esa manera, la definición de la RAE no recoge las numerosas acepciones que se pueden identificar para el concepto de gobernanza.

2.1.1. Usos del término gobernanza

Una buena forma de enmarcar el siguiente análisis, que recoge las distintas miradas que se han planteado en torno a la gobernanza, parte por citar a Rhodes (1996), como uno de los teóricos más importantes que han desarrollado este tema. De acuerdo a este autor (1996: 653-659), se pueden encontrar hasta seis usos distintos del término gobernanza:

1. Sinónimo de Estado mínimo:

Surge en respuesta a la crisis del “Estado social” o Estado de bienestar, buscando reducir el tamaño del Estado y los alcances de la intervención pública. Los lineamientos que recoge esta acepción de gobernanza pueden enmarcarse en los postulados del denominado Consenso de Washington, con énfasis en desregulación del mercado y la privatización de las empresas públicas.

En dicho proceso tuvieron un papel preponderante agencias internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otras, que fueron delineando algunos principios y parámetros que debían guiar los procesos de reformas estructurales seguidos por los Estados para reducir el tamaño de su aparato público. De esa manera, tal como indica Laporta (2014: 46):

La idea de gobernanza adoptó la forma de un conjunto de condiciones políticas y económicas que debían cumplir los Estados y los gobiernos para poder ser beneficiarios de un préstamo del Banco Mundial o del FMI. Entre esas condiciones, estaban por ejemplo el aumento de la responsabilidad (accountability) y la transparencia de los sistemas políticos, pero algunas otras tenían un alcance más discutible: la privatización

de empresas públicas, que dio lugar a casos de corrupción y tráfico de influencias en países de desarrollo.

Por lo tanto, algunos de los lineamientos y parámetros del “Estado mínimo” también recogen algunos principios de la gobernanza como sinónimo de “buen gobierno”: eficiencia en el uso de los recursos, transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, control de la corrupción, entre otros, que son desarrollados con mayor detalle líneas abajo.

2. Gobernanza corporativa:

Hace referencia a los mecanismos, procesos y normas que rigen la vida de las empresas: los derechos y responsabilidades entre sus integrantes (accionistas, junta de directores, gerentes, entre otros), el procedimiento de toma de decisiones, sus políticas de relacionamiento con los agentes y grupos de interés que son afectados por sus actividades, entre otros.

Sin embargo, el concepto moderno de gobernanza corporativa va más allá del mero gobierno corporativo, incorporando una serie de principios éticos y valores que deben regir la vida de las empresas. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha definido 6 principios, dentro de los cuales resulta importante resaltar el principio de divulgación de datos y transparencia. Este implica que la empresa se encuentra obligada a brindar información al público sobre su estructura y actividades, sus políticas y resultados (por ejemplo su situación financiera), sus mecanismos de relacionamiento con las comunidades y localidades donde desarrolla sus actividades, entre otros temas relacionados con el desarrollo de sus actividades económicas (OCDE 2004: 54).

3. Como nueva gestión pública (NGP):

Implica un nuevo modelo de administración pública, incorporando elementos del sector privado en la gestión de asuntos públicos, promoviendo mecanismos de competencia en la asignación de servicios estatales, e incorporando sistemas de control y evaluación que midan con mayor eficacia la gestión pública (presupuesto por resultados – PPR) y que permitan una mayor injerencia de la ciudadanía.

De acuerdo a autores como Laporta, la gobernanza “se ha unido a la corriente contemporánea de reforma del sector público, tan característica de los últimos 30 años”. Implica “la asunción por parte del sector público de principios de organización y management propios del sector privado, que giran sustancialmente en torno a las ideas económicas de eficiencia y programación por objetivos” (2014: 48). Siguiendo con este autor, otra tendencia en la cual se plasman estas reformas se relaciona con el fenómeno denominado “agencificación”; es decir, “hacia el “establecimiento de agencias autónomas o semiautónomas que se hacen responsables de la administración y control de ciertos sectores de actividad. Una idea clave en este punto es la del distanciamiento de las nuevas agencias del núcleo central de los departamentos ministeriales” (2014: 49).

A su vez, esta acepción de gobernanza se relaciona con la gobernanza como “Estado mínimo”, en la medida que la racionalización del sector público conlleva también promover la privatización de empresas públicas y reducir el margen de acción del Estado para emprender actividades que pueden ser desempeñadas por el sector privado.

4. Como "buen gobierno":

Incorpora una serie de lineamientos establecidos por organismos internacionales (como el FMI, PNUD o el BM) y que adoptó la forma de un conjunto de condiciones políticas y económicas propias de una democracia liberal que debían cumplir los gobiernos para ser beneficiarios de préstamos por entidades internacionales: por ejemplo, la promoción de la participación ciudadana en asuntos públicos, la implementación de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia (*accountability*), un sistema judicial independiente, un marco legal adecuado que sea predecible y eficaz (seguridad jurídica), control de la corrupción, mejoras en la calidad regulativa, respeto a los derechos humanos, entre otros. Incorporar algunos de estos lineamientos también conlleva reducir los niveles de participación del Estado en la sociedad y empoderar al mercado y la sociedad civil, por lo que algunos elementos de esta acepción de gobernanza se interseccionan con la acepción de gobernanza como Estado mínimo.

Sin embargo, de acuerdo a Natera Peral (2005: 56), si bien la idea de “buena gobernanza” estuvo relacionada inicialmente con los proyectos de ayuda al desarrollo impulsados por agencias internacionales, posteriormente este concepto “ha ampliado su espacio de significación para aludir de modo general, a la adecuación de las capacidades institucionales de los sistemas políticos nacionales (y organizaciones supranacionales) para promover el desarrollo político, social y económico”. Ello implica que el desarrollo económico está fuertemente ligado con la calidad de las instituciones políticas y el nivel de relación Estado - sociedad civil. Siguiendo con este autor, son estas variables político - institucionales las que finalmente dotan de contenido al concepto de gobernanza¹⁰.

Bajo esta acepción, se puede concebir a la gobernanza como un modelo de gestión de base democrática. No obstante, para autores como Coppedge (1996, citada por Fontaine & Velasco 2011: 35), no se puede equiparar la democracia con la gobernanza. La primera conlleva a una representación de los grupos sociales en función al número de personas que los apoyan, mientras que la segunda no se define en función al número sino a los poderes o las capacidades de estos grupos para expresar y hacer sentir sus demandas. En esa medida, la gobernanza democrática solo representa una forma particular del ejercicio del poder, que puede enmarcarse en la acepción de “buen gobierno” desarrollada.

¹⁰ Que incluyen: “la participación de la sociedad civil en la elaboración de las políticas públicas, la rendición de cuentas y la transparencia gubernamental, la presencia de un marco legal apropiado, seguridad jurídica y control de corrupción, la estabilidad política y ausencia de violencia, la efectividad del gobierno o la calidad regulativa, susceptibles de medición a través de muy diversos indicadores” (Natera Peral 2005: 56).

5. Como sistema socio-cibernético:

Implica que las decisiones sobre políticas públicas ya no emanan solamente de las disposiciones de la autoridad gubernamental central; constituyen el resultado de un proceso de socialización y negociación con los actores y agentes que pudieran estar involucrados o ser afectados, generando consensos mínimos y puntos en común respecto al contenido y alcances de estas políticas. Este proceso previo contribuye a generar confianza y legitimidad entre los actores involucrados, otorgando sostenibilidad a las acciones ejecutadas.

Por lo tanto, este modelo cuestiona los mecanismos tradicionales de toma de decisiones utilizados por el Estado que emanaban de un único centro (unidireccionales: de gobernantes a gobernados) y no incorporaban mecanismos para dotarlos de legitimidad. Recogiendo a Marsh, en este sistema el Estado y la sociedad interactúan de tal modo que resulta posible alcanzar consensos para la formación y aplicación de una política pública, reduciendo las resistencias a esta medida. Este modelo se adapta de mejor manera a contextos sociales de alta complejidad y con una diversidad de intereses concurrentes -y potencialmente conflictivos entre sí- (Marsh 1998, citado en Natera Peral: 60-61).

Para autores como Camou, el fenómeno descrito constituye una respuesta a la falencia de los esquemas tradicionales de representación política (sistema de partidos) como vía de articulación de intereses entre gobernantes y gobernados; implica un cambio de paradigma, que se plasma en una combinación entre un sistema de partidos fuerte y con orientaciones programáticas, y además “un conjunto de acuerdos y canales de comunicación en otros ámbitos de la vida social que trascienden el marco específico de las instituciones ‘clásicas’ de la democracia” (Camou 2001: 51).

6. Como redes de auto-organización:

Conlleva la existencia de redes formadas por varios actores interdependientes (como individuos, asociaciones, empresas, organismos internacionales y no gubernamentales) que interactúan entre sí para obtener un beneficio mutuo, asignándose recursos y prestándose servicios. Las jerarquías estatales conviven y complementan estas redes interdependientes, pero ellas mantienen cierto nivel de autonomía, que se deriva del mismo tamaño del aparato estatal o sus limitaciones para brindar una serie de servicios o asignar recursos que son suplidos por estas redes. Para autores como Alfie Cohen (2013: 17), este modelo enfatiza el rol que desempeñan las redes de ciudadanos y las organizaciones de individuos para alcanzar objetivos comunes. Estas redes se caracterizan además por ser flexibles y expresarse en múltiples niveles.

A partir de estas acepciones del término gobernanza, Rhodes establece su propia definición como “redes interorganizacionales autoorganizadas”, que complementan las jerarquías estatales y a los mercados como estructuras de gobierno en la asignación de recursos y dotación de servicios. El autor señala que esta definición recoge elementos de los usos del término gobernanza descritos líneas arriba, pero particularmente recoge elementos del Estado mínimo, el sistema sociocibernético y las redes autoorganizadas (Rhodes 1996: 660).

En una aproximación similar, Jan Kooiman, otro reconocido teórico sobre gobernanza, señala que la “gobernanza sociopolítica” (o “gobernanza interactiva”) como él la denomina, se puede definir como el sistema sociopolítico que emerge de un conjunto de interacciones “amplias y sistémicas entre aquellos que gobiernan y los que son gobernados”; y que se funda sobre el reconocimiento de las interdependencias entre estos actores, bajo la premisa de que “ningún actor por sí solo, público o privado, tiene el conocimiento y la información necesarios para solventar problemas complejos, dinámicos y diversificados” (Kooiman 2005: 60-61).

La definición de Kooiman parte de concebir a las sociedades modernas como *diversas, complejas* y *dinámicas*: por un lado, la diversidad se refiere a la naturaleza misma de los actores sociales y el grado en el que difieren; la complejidad, constituye un indicador de los complejos entramados de las interacciones y estructuras que rigen las relaciones entre los actores sociales que forman un sistema sociopolítico determinado; y el dinamismo se refiere a las tensiones que se presentan en un sistema y entre sistemas (Kooiman 2005: 59). De esa manera, el concepto de gobernanza de Kooiman se funda en la creación de patrones de interacción entre actores sociales (que son diversos, complejos y dinámicos a la vez) que complementan al mercado (autogobierno) y a las estructuras jerárquicas estatales.

Como se puede verificar, existen algunas características comunes que se pueden encontrar en las distintas aproximaciones conceptuales que se han desarrollado en torno a la gobernanza.

Asimismo, uno de los principales puntos de discusión y debate en este marco de análisis, se relaciona con el rol que asumen los poderes públicos en este nuevo paradigma del ejercicio del poder y la gestión de los intereses comunes.

Respecto a este punto, una cuestión que resulta importante precisar es que de acuerdo a Rosenau (1992: 4), gobernanza no es sinónimo de gobierno. Para este autor, ambos hacen referencia a conductas que se enmarcan en un conjunto de reglas. Pero gobierno se relaciona con actividades respaldadas por la autoridad formal, coactiva, que ejercen los poderes públicos. Por su parte, gobernanza se refiere a actividades que se sustentan en metas y roles compartidos que pueden derivar o no de obligaciones y responsabilidades establecidas formalmente, y que no requieren de los poderes fácticos estatales para garantizar su funcionamiento. En ese sentido, la gobernanza engloba un fenómeno más amplio que el gobierno, abarcando institucionales formales pero también informales (no prescritas por ley).

En ese sentido, la gobernanza no se agota en las regulaciones dispuestas por el Estado. Requiere de mecanismos más complejos que puedan establecer consensos y responsabilidades (así como mecanismos para fiscalizarlos) entre todos los actores involucrados, sean del ámbito estatal, civil o privado. Por ello, como indican Ríos & Trujillo Urrea (2014: 369), la gobernanza “propone, descargar al Estado de funciones que no tienen que ser suyas, y en su lugar, dirigirlas a la sociedad civil, la cual es la que mejor sabe qué necesidades tiene y el modo de resolverlas eficientemente”.

De esa manera, aunque algunas visiones pesimistas plantean que estas nuevas estructuras de poder conllevan un debilitamiento del Estado, la mayoría de autores citados coinciden en que la gobernanza implica más bien una redefinición de los roles del Estado; su transformación o reinención para promover y articular los intereses de diversos actores (sociales, económicos,

transnacionales) en los procesos de toma de decisiones, bajo la premisa de que por sí solo no puede resolver todos los problemas y conflictos que se presentan en las dinámicas sociales.

2.1.2. Niveles de Gobernanza

Otro aspecto importante a resaltar en esta aproximación conceptual, es que Kooiman distingue hasta tres niveles de gobernanza:

- **Primer nivel : La solución de problemas y la creación de oportunidades**

Kooiman justifica la necesidad de plantear una teoría sobre los problemas y las oportunidades como marco analítico para describir su modelo de gobernanza:

Los grandes retos en las sociedades modernas no son solo encontrar soluciones a los problemas colectivos, sino también crear oportunidades sociales. Creemos que la clásica distinción de dirigirse al gobierno para solventar los problemas y al sector privado para crear las oportunidades es un punto de vista inapropiado e ineficaz en las sociedades modernas. La solución de problemas colectivos y la creación de oportunidades colectivas en situaciones complejas, dinámicas y diversas es un reto tanto público como privado (Kooiman 2005:71-72).

En ese sentido, resolver problemas y crear oportunidades requiere una nueva percepción de los roles de los actores públicos y privados, existiendo un número creciente de responsabilidades que les competen a ambos.

- **Segundo nivel: la construcción de instituciones**

Parte de concebir que la solución de problemas y creación de oportunidades no surgen de la nada, pues ambos se insertan en marcos institucionales. Utilizar un enfoque neoinstitucionalista que permite comprender “la manera en que interacciones basadas en los principios de conducta racional pueden ser institucionalizadas y como estos acuerdos institucionales constriñen, controlan o posibilitan objetivos maximizando a los actores para interactuar”. Alcanzar instituciones más eficaces requieren por lo general de acuerdos más formales (contratos, procedimientos administrativos, leyes) (Kooiman 2005: 74).

- **Tercer nivel: meta**

Respecto al segundo orden en el que se enmarcan las instituciones, Kooiman señala que resulta importante prestar atención en las dimensiones “prescriptiva, evaluativa y obligatoria de las instituciones en la forma de valores, que son indicadores amplios de lo que es preferido o inaceptable, y normas que especifican cómo se deben hacer las cosas” (Kooiman 2005: 74). Esta aproximación lleva a plantear el tercer nivel de gobernanza, la “meta-gobernanza”, que se asocia con la evaluación del “cómo”. El autor indica:

“cómo” implica juicios de un nivel superior basados en normas o criterios de un orden superior basados en ideales, ideales para conversar y mejorar. Los sistemas humanos son, en última instancia, autodiseñados. Continuamente cambiamos y diseñamos implícita o explícitamente el mundo social y de gobierno en el que vivimos y participamos. Gobernar y (re)diseñar estos procesos desde un punto de vista normativo es la esencia de la meta-gobernanza (Kooiman 2005:76).

En ese sentido, la gobernanza no se puede disociar de valores y principios éticos que configuran las instituciones que establecen las reglas de juego sobre las cuales se desarrollan las interacciones a un nivel primario. Otra cuestión importante a resaltar es que en este nivel de la gobernanza se disocian los modelos de gobierno; como indica Kooiman, “lo que para un elemento, modo u orden de gobierno puede parecer prudente, puede ser bastante imprudente para otro” (Kooiman 2005:76).

Esta estructura piramidal en los niveles de gobernanza es la que conforma un sistema sociopolítico, como el nivel más agregado de este conjunto de interacciones institucionalizadas. En una línea similar, Camou (2001: 26) también distingue tres niveles analíticos diferenciados: el de la cultura política, que “refiere a una compleja amalgama de ideas, actitudes y valores que conforman ‘modelos’ de orientación política”; las instituciones, “reglas y organizaciones del juego político que configuran ‘fórmulas institucionales’, es decir, mecanismos operacionales para la agregación de preferencias e intereses, y la toma de decisiones”; y los actores (y sus acciones).

En síntesis, de acuerdo a esta revisión bibliográfica, se ha podido explorar en primer lugar las múltiples aproximaciones al concepto de gobernanza, identificándose diversas acepciones sobre este término pero también algunas características transversales. Se encuentra énfasis en determinados aspectos de este fenómeno posmoderno: la conformación y articulación de las redes o estructuras de gobierno entre actores públicos y privados; las condiciones para una institucionalización de estas redes; el rol que juegan los poderes públicos en este nuevo esquema de distribución del poder; los valores y principios (democráticos) que -se espera- rijan y guíen las conductas de los actores. La lista no es exhaustiva, pues se traslada a los múltiples escenarios donde los principios y parámetros establecidos por este concepto pueden ser aplicados: a las dinámicas entre gobernantes y gobernados, a la gestión pública, a las relaciones internacionales, o a los acuerdos entre privados.

Además, también se ha podido verificar que muchos autores se aproximan a la gobernanza como paradigma de buen gobierno, mientras que otros la entienden como marco analítico a partir del cual se puede analizar el comportamiento de determinadas formas de gobierno.

Una cuestión a resaltar es que todas las aproximaciones al concepto de gobernanza y sus alcances, no surgen de una base empírica que permita contrastar los constructos teóricos planteados con experiencias en la realidad. No se tiene mayor información sobre la forma en la que este nuevo modelo de gobierno se ha venido aplicando en la práctica, ni cuáles han sido sus resultados. Por lo tanto, a diferencia de los conflictos sociales, los estudios sobre la gobernanza todavía se enmarcan más en planos teóricos.

Además, todos los autores citados coinciden en señalar que existen nuevas condiciones sociales, signadas por una mayor apertura de canales democráticos y un mayor empoderamiento del sector privado, que exigen a los Estados nacionales mejorar sus capacidades para adaptarse de forma adecuada, evitando así problemas de gobernabilidad. Este tema se desarrollará con mayor detalle en el siguiente capítulo.

2.2. Marco teórico

2.2.1. Concepto de gobernabilidad empleado en esta investigación

En el capítulo 1.2.1. se señaló que el conflicto social forma parte intrínseca de la vida en sociedad; constituye una expresión auténtica de las dinámicas sociales y de los equilibrios de intereses y poderes existentes. También se estableció que el conflicto no necesariamente lleva a situaciones de violencia, albergando en sí el germen de su propia transformación -para bien o para mal-, lo cual depende en buena parte de los mecanismos aplicados para la solución de la controversia.

El papel de las autoridades es justamente buscar una transformación positiva de los conflictos sociales, pues ello contribuye a que las capacidades de gobierno (en un sentido amplio) se hagan efectivas. En términos agregados, ello es lo que en última instancia permite alcanzar la gobernabilidad. Para los efectos de la presente investigación se recoge la definición de gobernabilidad de Antonio Camou, que la entiende como “el estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (Estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz” (Camou 2001: 36).

Tal como indica el autor, esta definición recoge 4 de los componentes básicos de la gobernabilidad: **eficacia** y agregaríamos **eficiencia**, que “es pensada como una propiedad de los sistemas políticos definida por su capacidad para alcanzar objetivos prefijados al menor costo posible” (Camou 2001: 33). Luego, la **legitimidad**, que parte de la tradición política humanista del “buen gobierno”, como búsqueda de la justicia y el bienestar general como sus fines de acción. Esta categoría destaca “los componentes consensuales que requiere el funcionamiento adecuado de todo sistema político” y enfatiza las “amenazas a la gobernabilidad provenientes de la exclusión, los rezagos sociales y la imposibilidad -por parte de vastos sectores de la población- de acceder a una vida digna” (Camou 2001: 34). Y, por último, la **estabilidad**, enlazando ambos componentes, describe la continuidad o sostenibilidad del accionar político. Tal como indica Camou, un sistema político será más gobernable (estable) “en la medida en que posea una mayor capacidad de adaptación y una mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político” (Camou 2001: 35).

Es importante detallar algunos puntos sobre esta definición de gobernabilidad que serán útiles para la presente investigación: en primer lugar, dado que la gobernabilidad surge de un equilibrio dinámico entre el nivel de demandas y las capacidades de respuesta gubernamentales, resulta posible establecer un espectro de niveles de gobernabilidad como producto de las interacciones dinámicas entre ambas variables. De esa manera, para Camou la gobernabilidad resulta “un estado, una propiedad o una cualidad que nos indica el ‘grado de gobierno’ que se ejerce en una sociedad” (Camou 2001: 25), distinguiendo hasta 5 situaciones políticas ubicadas en un espectro continuo de grados de gobernabilidad (Camou 2001: 38-39):

- **Gobernabilidad “ideal”**: equilibrio armónico entre el nivel de demandas sociales y las capacidades de respuesta gubernamental (sociedad sin conflictos o conflictos “neutralizados”).

- **Gobernabilidad “normal”:** equilibrio dinámico entre demandas sociales y respuestas gubernamentales. Ello no quita que se presenten conflictos o divergencias entre los actores, pero “esas diferencias son aceptadas como tales e integradas en el marco de la relación de gobierno vigente en una sociedad”.
- **Déficit de gobernabilidad:** desequilibrio entre demandas sociales y respuestas gubernamentales, que como indica Camou “es percibido como inaceptable por actores políticamente organizados y que hacen uso eficaz de su capacidad para amenazar la relación de gobierno en una situación dada”. Los indicadores que Camou utiliza para categorizar estos desequilibrios son definidos como “anomalías”.
- **Crisis de gobernabilidad:** implica una proliferación de anomalías que supera significativamente las capacidades de respuesta gubernamentales.
- **Ingovernabilidad:** se refiere a la cualidad de ingobernable, que implica una situación límite que conlleva de acuerdo a Camou “la virtual disolución de la relación de gobierno que une, por ambos lados, a los miembros de una comunidad política”.

Existen dos aspectos a resaltar en esta aproximación: primero, que para Camou tanto la gobernabilidad “ideal” como la ingovernabilidad constituyen conceptos límites que, por lo general, no han tenido correlato con situaciones políticas históricas. Por ello el análisis debe centrarse en los otros 3 estados intermedios, en tanto describen las situaciones políticas más frecuentes.

En segundo lugar, es posible que dentro de un sistema sociopolítico existan demandas sociales irresueltas o insatisfechas (es decir, situaciones conflictivas o potencialmente conflictivas), y a la vez niveles adecuados de gobernabilidad. Aún en esa situación, resulta posible llegar a ciertos acuerdos básicos sobre la conducción del gobierno y la forma como se relacionan (o se enfrentan) los distintos actores sociales. Cuando esos acuerdos se estabilizan y son de común aceptación -se institucionalizan-, se puede hablar de un *paradigma de gobernabilidad* (Camou 2001: 53).

Los desequilibrios en la gobernabilidad se producen en el momento que los actores sociales comienzan a considerar como “inaceptables” las demandas irresueltas, lo cual a su vez se encuentra condicionado por dos factores de acuerdo a este autor: 1) “las percepciones, los valores o las creencias que tengan los ciudadanos en torno a una situación social, económica o política dada; 2) el grado de organización de estos actores, lo que determinará su capacidad de “amenazar” el modelo de gobierno existente. Para Camou, ambas variables hacen referencia a sociedades concretas y se configuran “por un patrón histórico de vinculación entre gobernantes y gobernados, entre gobierno y sociedad, entre Estado y sociedad” (Camou 2001: 37-38).

Otra cuestión a tomar en cuenta, es que la definición de Camou parte de una aproximación axiológica, en el sentido de que la gobernabilidad contempla una dimensión valorativa o ética en la práctica de gobierno, orientada a obtener *legitimidad*. Ello implica que alcanzar la gobernabilidad no se puede desmarcar de los márgenes que establecen los principios democráticos de equilibrios y contrapesos de poderes y respeto de derechos fundamentales que sustentan los sistemas políticos modernos (y que comprenden al sistema peruano sobre el cual

se enmarca el caso práctico objeto de estudio). De acuerdo a este esquema, no se toman decisiones en torno a bienes públicos solo porque las autoridades gubernamentales tienen la capacidad de hacerlo, sino que se buscan alcanzar ciertos consensos mínimos o puntos en común con todos los actores involucrados. Esta aproximación sobre la gobernabilidad es la que se busca aplicar para los efectos de la presente investigación.

En el marco descrito, alcanzar grados adecuados de gobernabilidad requiere ciertos niveles de legitimidad en las decisiones adoptadas por las autoridades gubernamentales. Sin embargo, ello no siempre ha sido así; los sistemas políticos tradicionales se han caracterizado por mantener una estructura vertical y centralizada en su proceso de toma de decisiones, con reducidos espacios para la participación ciudadana y el involucramiento de la población en la *res pública*. Este modelo de gobierno entró en crisis en la década de los setenta, con la denominada crisis de gobernabilidad de las democracias occidentales¹¹. Ello dio lugar a una serie de estudios, siendo el pionero el Informe de la Comisión Trilateral¹², que permitió diagnosticar diversos problemas estructurales que afectaban la gobernabilidad de las democracias industrializadas: pérdida de confianza y liderazgo de un Estado omnipresente con una estructura jerárquica y vertical que era incapaz de asimilar y dar respuesta adecuada a las demandas de una ciudadanía que reclamaba mayores niveles de participación en la toma de decisiones públicas, y que estas pudieran incorporar sus propios intereses y prioridades (Fontaine & Velasco 2011: 27-28; Ríos & Trujillo 2014: 367).

El diagnóstico presentado en estos estudios, si bien se centraba en los problemas de los países industrializados, recogía varias de las dificultades que enfrentaban los sistemas políticos de países con menores niveles de desarrollo, tales como los países latinoamericanos: los mecanismos de representación política tradicionales (a través de elecciones periódicas) no habían logrado satisfacer las necesidades de su población y establecer relaciones más equitativas en términos de desarrollo económico y social, generando una brecha creciente entre las expectativas ciudadanas (y que en el caso de América Latina se plasmaron en la emergencia de movimientos sociales antisistemas) y las capacidades del Estado de canalizarlas positivamente¹³.

Los factores descritos reflejaron la necesidad de muchos Estados nacionales de impulsar un rediseño en sus estructuras político-institucionales, lo cual implicaba a su vez, poner en práctica mecanismos de interacción con una ciudadanía progresivamente más empoderada y consciente

¹¹ Entonces había concluido el extraordinario impulso de la reconstrucción de postguerra y el mundo enfrentaba un escenario de gran inestabilidad económica y política empujada por el colapso del sistema monetario y la subsiguiente crisis del petróleo. El aumento en el precio de la principal fuente de energía empuja la inflación que se estaba gestando por abultados déficit fiscales que sostenían la carrera armamentista y los conflictos de baja intensidad de la guerra fría, y las obligaciones crecientes del Estado de bienestar que había sido una fuente fundamental de la legitimidad de los Estados democráticos en los países centrales.

¹² Ese es el Informe denominado "Sobre la gobernabilidad de las democracias" (elaborado por expertos como Michael Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki) que fue entregado a la Comisión Trilateral, fundada en 1973 para fomentar la cooperación entre Estados Unidos, Europa y Japón. Dicho informe permitió identificar las causas principales que amenazaban la gobernabilidad en los países de este bloque.

¹³ Como señala Ríos & Trujillo (2014: 384), a pesar de que la doctrina democrática moderna promueve la rendición de cuentas y mecanismos de participación ciudadana en los asuntos públicos, bajo la premisa de que el pueblo es soberano, en los países latinoamericanos estas ideas recién se plasmaron en políticas concretas en las últimas décadas del siglo XX. Ello debido a la arraigada creencia de que las elecciones periódicas son suficientes para el correcto funcionamiento de las democracias.

de sus derechos, así como del impacto que sus acciones de protesta tenían en la obtención de sus demandas.

Este rediseño de la forma de gobierno debía considerar además una emergente globalización, que determinó una paulatina apertura de fronteras, mayor dinamismo en los intercambios monetarios y de mercancías, la propagación de los medios de comunicación masivos y la aparición de nuevos actores con capacidad de influir en las decisiones públicas: organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y corporaciones multinacionales.

Esta confluencia de elementos ha determinado la necesidad, para cada vez un mayor número de Estados nacionales, de redefinir el ejercicio de su soberanía, así como la idea misma de *gobernar*, como medio para evitar continuas crisis de gobernabilidad. Los modelos teóricos y prácticos que surgieron para dar una salida a esta crisis en el contexto descrito, alimentaron el concepto moderno de gobernanza (*governance*), que se desarrolla a continuación.

2.2.2. Algunas líneas conceptuales sobre gobernanza

Sobre la base de las aproximaciones teóricas desarrolladas en el capítulo 2.1., resulta posible encontrar algunos elementos comunes del concepto de gobernanza, en función al enfoque trazado por la presente investigación:

- 1) La gobernanza se conforma sobre la base de prácticas *dinámicas* de intercambio, coordinación, control y toma de decisiones entre *complejas* redes de actores, tanto públicos como privados. Los actores se definen por su capacidad de agencia o poder de acción, y se caracterizan por su interdependencia y por su *diversidad* de intereses, valores, metas o posiciones ideológicas.
- 2) Estas redes de actores crean sus propias reglas de juego y estructuras de gobierno, pudiendo establecerse redes de tipo público-privado, privado-privado, o incluso público-público. Las formas más primarias de relaciones en una sociedad se desarrollan entre privados, principalmente signadas por principios de lógica racional (mercado) para asignar recursos de forma más eficiente. Las intervenciones de los actores públicos se dan en la medida de que estas interacciones de privados afecten un determinado interés o bien público (como por ejemplo garantizar la seguridad ciudadana).
- 3) La fortaleza y sostenibilidad de estas prácticas entre redes de actores públicos y privados es lo que coadyuva a su institucionalización. Recogiendo a Hilary Putnam, una condición para una mayor institucionalización es contar con “capital social”, que lo define como el “conjunto formado por la confianza social, las normas y las redes que las personas pueden constituir para resolver los problemas comunes (...) Cuanto más densas sean esas redes, existen más posibilidades de que los miembros de una comunidad cooperen para obtener un beneficio común” (Putnam 1993, citado por Nateral Peral 2005: 59). En esa línea resulta pertinente también incorporar la definición de Coppedge (2001, citado por Aguilar 2014: 32), que define a la gobernanza como “el grado hasta el cual un sistema se institucionaliza, es decir, sigue un proceso por el que las organizaciones y los procedimientos adquieren valor y estabilidad”.

4) Las estructuras de gobierno, roles y reglas de juego que crean y ponen en práctica estos actores sociales en sus interacciones limitan sus capacidades de acción. Algunos de estos límites adoptan la forma de instituciones formales (reconocidas por el sistema jurídico-político) mientras que otras permanecen en la informalidad. Como indica Kooiman (2005: 74), “las instituciones dan forma a los intereses de aquellos que interactúan y son, a su vez, influenciados por ellos”.

5) El hecho de que muchas de estas prácticas de interacción entre redes de actores no sean reconocidas legalmente, no les resta validez para la solución de conflictos y creación de oportunidades; incluso en muchos casos con mayor eficacia que los procedimientos formales¹⁴.

6) La gobernanza está impregnada de valores y principios éticos que rigen las relaciones entre los actores sociales, entre gobernantes y gobernados; conceptos como “justicia”, “desarrollo”, “responsabilidad”, “lealtad”, “compromiso”, están siempre presentes en el imaginario de la diversidad de actores que conforman un sistema sociopolítico. El carácter diverso de la sociedad conlleva que puedan existir distintas miradas sobre un mismo valor o principio ético, lo cual constituye una expresión de su complejidad y a la vez es fuente de su dinamismo.

7) Estas redes interdependientes mantienen ciertos niveles de autonomía respecto a las estructuras y jerarquías estatales en la gestión de asuntos públicos, que podrían variar de acuerdo a los cambios en el sistema sociopolítico. La gobernanza reconoce que los asuntos de interés público ya no son materia exclusiva de las estructuras estatales; ya no hay un único centro, no existe una sola autoridad depositaria del poder de decisión, sino múltiples redes con una considerable autonomía (Rhodes 1996: 657).

8) El Estado/gobierno ha perdido el monopolio del *gobierno*, viéndose cada vez más en la necesidad de interactuar, negociar y llegar a puntos mínimos de entendimiento con otros actores sociales para efectivizar sus decisiones y dotarlas de sostenibilidad. Gobernanza implica “gobierno más allá del gobierno”. Ello conlleva a sostenerse menos en su autoridad y más en sus capacidades para articular los intereses de todas las partes involucradas en la gestión de los bienes públicos.

9) La gobernanza contempla una redefinición de los roles “públicos” y “privados”. Como indica Kooiman, “las líneas divisorias entre los sectores público y privado se están borrando, y los intereses no son tan solo públicos o privados, ya que frecuentemente son compartidos” (Kooiman 2005: 58). De esa manera, por ejemplo, existen responsabilidades que formalmente les corresponden a los poderes públicos pero podrían ser asumidas por actores privados. Como describe Natera Peral (2005: 62):

¹⁴ Esta aproximación va en la línea de la definición de gobernanza planteada por la Comisión sobre la Gobernanza Global en 1995: “The sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and cooperative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest” (Aguilar 2014: 33).

en la gobernanza tiende a producirse una difuminación de las responsabilidades (escasa accountability), que halla su expresión institucional en la desaparición de los límites entre lo público y lo privado. La dificultad para la atribución de responsabilidades en la red de gobernanza acaba por suscitar incertidumbre en los actores encargados de formular políticas –y en los ciudadanos en general– acerca de quién es responsable, a quién deben rendir cuentas y, por lo mismo, lleva en muchas ocasiones a que los políticos y directivos públicos imputen responsabilidad a actores privados cuando el funcionamiento o los resultados de los programas y servicios públicos no son satisfactorios.

2.2.3. Gobernanza y gobernabilidad

A pesar de lo que pudiera aparentar, la gobernanza no implica un declive o un debilitamiento del Estado/gobierno como un actor clave para la promoción del interés común. La gobernanza constituye una respuesta a los desafíos de afrontar las demandas de *diversos* actores sociales, que cada vez tienen mayores niveles de autonomía y posibilidades de *amenazar* el modelo de gobierno existente. La gobernanza conlleva entonces un rediseño político-institucional hacia un enfoque en el cual no solo se toman en cuenta los intereses de los gobernantes y a quienes estos representan más directamente, sino de los gobernados en el sentido amplio.

De esa manera, en un modelo de gobernanza determinado, las capacidades que tenga el sistema sociopolítico para hacer cumplir sus decisiones (eficacia) con el menor costo posible (eficiencia), adaptándose a nuevas y complejas interacciones sociales (estabilidad), y sobre la base de ciertos consensos mínimos (legitimidad), es lo que va a permitir que alcance niveles “normales” o “adecuados” de gobernabilidad.

Esta gobernabilidad se sustenta a la vez en el grado de institucionalidad de las prácticas de interacción aplicadas por estas redes interdependientes de actores sociales. Las distorsiones o anomalías que se presenten en esas estructuras de gobernanza pueden tener repercusiones sobre la gobernabilidad, si es que la respuesta gubernamental no es oportuna (eficaz). Así, de acuerdo a este esquema de gobernanza, alcanzar la gobernabilidad requiere el concurso de actores públicos y privados (en términos de roles y responsabilidad individuales y compartidas).

Por ello es que resulta más adecuado hablar de la gobernabilidad del sistema sociopolítico, que representa un concepto más amplio e integrador (de acuerdo a este esquema de gobernanza) que enfocar el problema desde la gobernabilidad estatal. Kooiman define el sistema sociopolítico como producto de un conjunto de interacciones “amplias y sistémicas entre aquellos que gobiernan y los que son gobernados”; y que se funda sobre el reconocimiento de las interdependencias entre estos actores, bajo la premisa de que “ningún actor por sí solo, público o privado, tiene el conocimiento y la información necesarios para solventar problemas complejos, dinámicos y diversificados” (Kooiman 2005: 60-61).

De esa manera, en su nivel más agregado o desarrollado, la gobernanza es el sistema sociopolítico que emerge de este entramado de interacciones institucionalizadas, y constituye a la vez el cuerpo orgánico que va a ser gobernable o ingobernable.

Empero, si bien la gobernabilidad depende tanto de actores públicos como privados, no se puede negar la primacía que tienen los poderes públicos dentro de un sistema sociopolítico; el

Estado se constituye así como el primer garante de la gobernabilidad mediante el ejercicio de su *ius imperium*; aquél que reclama para sí el ejercicio de la violencia física legítima, parafraseando a Max Weber. Para la solución de problemas y creación de oportunidades, los órganos del Estado se rigen por las leyes y procedimientos formales (reconocidas jurídicamente), y en menor medida por mecanismos no reconocidos por ley (“informales”) que pueden tener mayores o menores grados de institucionalización. A su vez, estas reglas y prácticas de los poderes públicos se configuran en un sistema de valores y principios que se dotan de contenido y se recrean como consecuencia de las dinámicas sociales y los cambios en los equilibrios de poderes existentes.

Pero, el Estado no es lo mismo que *gobierno*. Una forma simplificadora de diferenciar ambos términos, parte por analizar el Estado en su doble dimensión: como institución, representando el nivel agregado más desarrollado de arreglos institucionales que penetran todas las esferas y dimensiones de la vida en sociedad; y como actor, encargado de impulsar las políticas en función al interés común. Las orientaciones ideológicas, lineamientos, principios o marcos que guían al Estado como actor son las definidas por el gobierno; es decir, aquél órgano que detenta el poder estatal en un determinado período.

Esta distinción resulta importante para los propósitos del presente trabajo, en la medida que los roles y reglas de juego definidos con otros actores sociales (empresas, sectores de la sociedad civil), así como las formas y principios que estructuran y rigen estas prácticas (el *cómo*) pueden variar de acuerdo a las características de cada gobierno de turno. Sin embargo, una cuestión a tomar en cuenta es que, para los demás actores sociales, puede resultar indistinto cuál es el gobierno con el cual se llegó a un determinado compromiso o arreglo institucional. En ulterior instancia todos ellos buscan reflejar sus demandas en un mismo órgano (Estado/gobierno).

En suma, dentro de los márgenes que establecen los principios democráticos sobre los cuales se enmarca la presente investigación, el modelo de gobernanza que se asuma generará un paradigma de gobernabilidad determinado, recogiendo a Camou. Este modelo de gobernanza se irá modificando y delineando en función a sus capacidades para establecer equilibrios razonables entre las demandas sociales y las capacidades de respuesta gubernamentales. Las anomalías que se pudieran presentar en ese estado de gobernanza (déficit o crisis de gobernabilidad) conllevan un replanteamiento de las relaciones entre estos, es decir un nuevo modelo de gobernanza (Fontaine & Velasco 2011: 35).

Esta aproximación resulta muy útil para los efectos del presente trabajo, puesto que permite evaluar la funcionalidad del modelo de gobernanza que se ha puesto a prueba con la explotación minera en el Perú (como marco o categoría de análisis), respecto al nivel de gobernabilidad que permite. Se volverá sobre este tema más adelante al analizar el caso práctico.

2.2.4. La gobernanza de los recursos naturales

La gobernanza de los recursos naturales constituye una de las dimensiones del modelo expuesto. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) la define de la siguiente manera:

Es el gobierno del sistema de relaciones y conductas que articulan el funcionamiento de la industria en su entorno social, político, económico y natural. Se trata del conjunto de

mecanismos, procesos y reglas a través del cual se ejerce la autoridad sobre dicha actividad, de las conductas entre las partes y la protección de la naturaleza y de los derechos básicos, y se refiere al funcionamiento de las instituciones en la amplia diversidad de agentes y reglas que influyen sobre ella, con miras al presente y al futuro (Altomonte & Sánchez 2016: 16).

En ese sentido, la gobernanza de los recursos naturales no se agota en las regulaciones ambientales dispuestas por el Estado/gobierno o en las estructuras redistributivas de los ingresos fiscales generados por las actividades extractivas. Implica un entramado mucho más complejo de redes interdependientes en función a diversas variables: requisitos legales para la explotación del recurso; contratos de compraventa y alquiler privados por el uso del espacio territorial; otorgamiento de derechos de uso del agua; relaciones laborales; dotación de servicios públicos; seguridad laboral; desplazamiento (o reasentamiento) de población; vigilancia y control de los impactos ambientales; entre otros.

Una cuestión importante a resaltar es que existen similitudes y diferencias en la forma como se estructuran estas diversas redes de gobierno, y también en la forma como se gestionan los intereses (conflictivos) de los actores que las conforman. Las similitudes se configuran sobre la base de las prácticas, roles y responsabilidades compartidas que rigen las relaciones entre estas redes. Tal como se indicó previamente, algunas de estas prácticas pueden estar reconocidas formalmente por las autoridades estatales y formar parte del sistema jurídico; pero algunas otras tienen altos niveles de autonomía respecto a los poderes públicos. Ello no les resta eficacia para resolver conflictos y crear oportunidades dentro de sus capacidades de acción.

Por su parte, las diferencias se pueden basar en diversas variables: por ejemplo, el nivel o importancia del bien afectado (sea público o privado), lo cual se relativiza en función a las distintas percepciones que pueden tener las partes sobre un mismo bien; también influye con suma relevancia el nivel de organización de los actores y sus capacidades de perseguir con efectividad sus demandas, sea dentro o fuera de los canales institucionales formales; y además, una cuestión también a tomar en cuenta es el nivel de participación de terceros externos en la gestión de estas redes.

¿Y quiénes son los actores que intervienen en la gobernanza de los recursos naturales? Para los efectos de la presente investigación se ha adoptado un enfoque simplificador de las amplias dimensiones de este fenómeno, pero que a la vez sirve como un valioso punto de partida para comprender de manera clara el carácter multidimensional de cada actor.

De esa manera, los tres ejes principales en la gobernanza de los recursos naturales que se han definido son: las autoridades gubernamentales, principalmente aquellas encargadas de la regulación del uso de estos recursos; las empresas o corporaciones (públicas o privadas) cuyos intereses se orientan a explotar estos recursos; y la población que habita en las zonas de influencia de las actividades extractivas y que, en mayor o menor medida, también hacen uso de los recursos naturales que son explotados por las empresas.

Resulta importante describir acá algunas ideas generales que permitan caracterizar a cada uno de estos actores:

Autoridades gubernamentales

Sus mecanismos de gestión de los asuntos públicos e interrelación con los demás actores se enmarcan principalmente en las leyes y procedimientos formales, los que a su vez se encuentran orientados y delineados por los principios y valores que rigen las políticas públicas y la forma en que se aplican.

Estos se pueden ir modificando de acuerdo a variables internas o externas, como por ejemplo los cambios en la correlación de fuerzas y equilibrios existentes con los demás actores (empresa y población), o los cambios en la cotización de las materias primas en el mercado internacional. Además hay que tomar en cuenta las dimensiones del aparato estatal en la actualidad. Como indica Natera Peral (2005: 57):

El Estado tradicional se ha fraccionado en una multiplicidad de organizaciones que operan a distintos niveles, se solapan entre sí e interaccionan con la sociedad de múltiples modos. Y ello como consecuencia de una mayor descentralización administrativa tanto territorial -hacia las regiones y municipios- como funcional -hacia organismos autónomos, agencias independientes, ONG's y organizaciones privadas o semipúblicas mediante procesos de privatización y/o externalización-; y, en sentido ascendente, un mayor grado de integración supranacional.

En ese sentido, cabe entender al Estado en esa multidimensionalidad. En muchos asuntos públicos, como es el caso de la gestión de los recursos naturales y la resolución de conflictos que se deriven de su uso o intención de aprovechamiento, intervienen no solamente los ministerios u organismos técnicos especializados con niveles de independencia de los ministerios ("agencificación"), sino representantes de toda la estructura vertical del Estado: autoridades regionales y locales. Estos últimos no siempre coinciden con las posiciones o intereses de los representantes del nivel nacional, presentándose en algunos casos incluso como abanderados de las demandas locales. Por lo tanto, en un modelo de gobernanza, las acciones o políticas que promueve el gobierno nacional no solo tienen que lidiar con los intereses de la población o las empresas privadas, sino también con representantes de la propia estructura vertical del Estado.

A nivel internacional, tal como se describió previamente, el Estado ha asumido una serie de compromisos que -a pesar de su no obligatoriedad en la mayoría de los casos- le generan una serie de responsabilidades que son evaluadas continuamente por agencias, instituciones financieras y organismos internacionales, y cuyos resultados pueden derivar en el otorgamiento o restricción de préstamos y la incorporación en espacios de libre comercio.

Empresas

Las empresas extractivas que operan o tienen la intención de operar en un territorio determinado, se rigen también en primer lugar por las leyes vigentes del Estado en el cual circunscriben sus acciones. Pero, tal como se describió previamente y se verá con mayor detalle en los siguientes capítulos, la evolución del Estado peruano ha determinado que relegue su rol de regulador de ciertas actividades económicas; entre ellas las relacionadas con la explotación de los recursos naturales. Este nuevo escenario otorga un margen de acción mucho más amplio a las empresas extractivas para que puedan definir por su cuenta, sus propios mecanismos de gestión y relacionamiento con las poblaciones del área de influencia de sus operaciones. Esta situación ha traído una serie de consecuencias en la gobernanza efectiva de las actividades mineras para el caso peruano, como se verá más adelante al analizar el caso de estudio.

Así, para sus relaciones con las poblaciones aledañas, las empresas extractivas han ido adecuando sus prácticas a estándares ambientales y sociales internacionales, establecidos desde agencias multilaterales como el BM. Ello ha generado una cierta normalización en el sector extractivo, posibilitando la identificación de buenas y malas prácticas, más allá de lo establecido en la normativa nacional de cada país.

Estas prácticas se pueden enmarcar en el concepto de Responsabilidad Social Empresarial (RSE), cuyos alcances involucran un cambio de paradigma en el papel de las empresas privadas y entre ellas, las extractivas en particular. De acuerdo a este concepto, las empresas tienen un nivel de responsabilidad en el mejoramiento de las condiciones sociales de la población que pudiera ser afectada por sus operaciones, obligación que trasciende el mero cumplimiento de una norma estatal vigente.

En el caso de las actividades mineras, la actividad extractiva que nos ocupa en la presente investigación, las estrategias de RSE conllevan por lo general la movilización de tres tipos de mecanismos de relacionamiento con la población (De Echave et al. 2009: 220): 1) las oficinas de relaciones públicas, que tienen a su cargo la difusión de información sobre las actividades de la empresa; 2) las oficinas de relaciones comunitarias, encargadas de las relaciones cotidianas con la población local (que incluye la función de control de daños frente a situaciones conflictivas con la población); 3) las fundaciones, o fondos de desarrollo, que canalizan los recursos que aporta la empresa para mejorar las condiciones sociales de la población del área de influencia.

Por lo general, las empresas extractivas se encuentran asociadas en gremios, que se orientan a generar incidencia frente a los demás actores para ganar favor a los intereses de las empresas agremiadas. El poder económico que ostentan frente a la población, los coloca en una situación de ventaja para poder modificar las normas en función de sus propios intereses. Otra modalidad a través de la cual las empresas extractivas generan procesos de incidencia, son las cámaras de comercio que tienen un alcance regional y local. Además, los medios de comunicación también pueden ejercer un papel importante, al contribuir en la generación de una opinión pública favorable a la actividad extractiva.

No debe perderse de vista que la significativa contribución de la actividad minera a las economías nacionales, constituye un argumento muy importante cuando se trata de tomar decisiones sobre la conveniencia de una operación de extracción de minerales, que de otro modo permanecerían en el subsuelo con un valor presente declinante, conforme las tecnologías reducen su utilidad futura.

Tampoco debe olvidarse que, por el tamaño de las empresas y sus requerimientos de financiamiento, están sujetas a diversos controles. Entre ellos la gobernanza corporativa en sus matrices, las políticas internacionales observadas por sus gobiernos de origen, la sensibilidad de la opinión pública, accionistas y empresas financieras.

Población

La otra parte involucrada en la gobernanza de los recursos naturales es la población, que se circunscribe principalmente a aquella cuyos espacios territoriales y formas de vida son impactados de alguna manera por las actividades extractivas. En ese sentido, por las

dimensiones de la operación, el área de influencia impactada podría tener un alcance comunal, local, o regional (e incluso hasta multiregional).

La población tampoco representa un solo bloque unificado, que recoja los mismos intereses y necesidades. Se subdivide a su vez en distintos niveles y dimensiones, agrupados en función a la similitud o convergencia de los intereses y demandas a resolver, algunos de los cuales pueden ser excluyentes y en conflicto. Esto condiciona que el resto de actores (empresa y autoridades gubernamentales) tengan que interrelacionarse con más de un grupo social a la vez para poder gestionar la explotación de un recurso natural. No debe perderse de vista que la puesta en operación de un asiento minero, atrae también a individuos ajenos al ámbito de influencia, que buscan trabajo, hacer negocios en el nuevo contexto o simplemente confían en obtener beneficios de modo oportunista, agregando nuevas agendas de intereses no siempre legítimos.

La población original puede dividirse para tomar posición frente a los demás actores de acuerdo a diversas variables: su pertenencia a un mismo ámbito geográfico o político; ser afectados de la misma manera por algún componente del proceso operacional (como el procesamiento y/o traslado del mineral para el caso de la minería); tener una expectativa económica o política (electoral o de legitimidad de liderazgos locales) a obtener sobre la base de la presencia de la empresa extractiva; buscar un modelo de desarrollo alternativo; entre otros. Pero en muchos casos subyace a estas demandas, una insatisfacción de necesidades básicas que no han podido ser mitigadas por el Estado, como promotor e impulsor del bien común. Esta cuestión se analizará con mayor profundidad más adelante, al tratar el marco de regulación de las actividades mineras en el Perú y su relación con el caso práctico objeto de estudio.

Los mecanismos que tiene la población para interpelar a las autoridades gubernamentales y a las empresas sobre la forma como se gestionan los recursos naturales, son el resultado de las reglas de juego y procedimientos que se han establecido en la legislación. Sin embargo, en muchos casos ocurre que los marcos institucionales formales vigentes no están resultando suficientes para que los diversos sectores de la población, con sus variadas necesidades por atender, puedan percibir que sus demandas (legítimas o no) son razonablemente atendidas. Cuando los procedimientos legales vigentes resultan insuficientes y/o carecen de legitimidad, la población puede ejercer mecanismos de presión para que sus demandas se atiendan, los que en muchos casos derivan en situaciones violentas si los demás actores (empresa y autoridades gubernamentales) no tienen las capacidades para gestionarlas adecuadamente.

Un desenlace de esta naturaleza también requiere una población con cierto nivel de organización y preparación. A las formas propias de organización y representación social, se añade el rol jugado por los organismos no gubernamentales (ONG), que intervienen asesorando y brindando apoyo técnico y logístico a la población para generar mayor incidencia en sus demandas. Estas ONG, a su vez, se apoyan en organismos internacionales y de cooperación al desarrollo que financian sus actividades (y que en muchos casos operan con fondos estatales).

Similar papel cumplen los colegios profesionales, las iglesias, las universidades, federaciones de todo tipo, foros de diálogo, asociaciones de comerciantes y productores, entre otros. Sin embargo, la posición que podría asumir una u otra (a favor o en contra de alguna de los tres actores intervinientes) varía en cada caso.

Además, resulta importante destacar que una de las expresiones de la paulatina democratización de los Estados nacionales, se refleja en la adopción de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia con los que cuenta la población para canalizar sus demandas e intereses, los que sumados a otros mecanismos informales como mesas y asambleas locales, se podrían conceptualizar como mecanismos de *accountability* social. El término *accountability* es la traducción del término “rendición de cuentas”, pero se suele usar indistintamente para referirse a las acciones del que rinde cuentas (el Estado en sus diversos niveles), como del que las exige (la población).

Así, estas iniciativas de *accountability* social se configuran como mecanismos de control de las autoridades políticas y funcionarios públicos, que pueden ser desarrollados por una multiplicidad de actores (como agrupaciones de ciudadanos, medios de comunicación) y que buscan superar las limitaciones y debilidades de los mecanismos tradicionales de *accountability* horizontal y vertical (González 2014: 335). Los términos *accountability* horizontal y vertical fueron acuñados por Guillermo O'Donnell, designando en el primer caso, aquellos mecanismos que se estructuran sobre la base de instituciones de la misma naturaleza (particularmente dentro de la estructura estatal) que se regulan en un sistema de pesos y contrapesos; mientras que el segundo comprende el realizado por la población frente a las autoridades gubernamentales y sus instancias, que principalmente se realiza a través de elecciones periódicas (Ríos & Trujillo 2014: 377).

Sin embargo, como refiere el mismo O'Donnell, los mecanismos horizontales y verticales son tan deficientes y limitados en América Latina para canalizar las demandas ciudadanas y establecer relaciones más equilibradas entre los actores involucrados -autoridades gubernamentales, empresa y población de acuerdo a la aproximación del presente estudio-, que se requieren controles más efectivos, continuos y directos, además de las herramientas que proveen los sistemas democráticos delegativos. En ese marco surge la importancia del *accountability* social (Ríos & Trujillo 2014: 378).

Una de las condiciones esenciales del *accountability* social es la transparencia, cuyos alcances no solo se agotan en la presentación de informes periódicos o en el suministro de información digital sobre procedimientos administrativos a la población. La transparencia implica institucionalizar mecanismos para que toda la información pública -tanto en lo que se refiere al proceso de toma de decisiones y su implementación- esté a disposición de la población de forma continua, y que ésta sea veraz, clara, oportuna y de fácil acceso; ello tomando en cuenta además que la información puede tener un carácter técnico, no siempre comprensible para una población que tiene distintos códigos culturales.

En conclusión, el presente capítulo ha permitido delinear algunos elementos y principios que dotan de contenido a conceptos como gobernanza y gobernabilidad. Desde un enfoque deductivo se ha abordado de manera introductoria la manera en que podrían plasmarse estos conceptos en la gestión de las actividades extractivas, y particularmente mineras en función al caso práctico objeto de estudio. Sin embargo, a partir de esta aproximación quedan aun muchas preguntas sueltas: ¿Qué tamaño de Estado se requiere para alcanzar una adecuada gobernabilidad en la gestión de los recursos naturales? ¿En qué medida la aplicación de estos mecanismos formales o informales contribuyen a la gobernabilidad? ¿Cuáles son las

características de las redes de interacciones -estructuras de gobernanza- creadas entre los actores involucrados? ¿Cuál es el rol de cada actor en la promoción de la gobernabilidad de acuerdo a este modelo? Se tratará de responder a algunas de estas interrogantes en función a los resultados obtenidos en la investigación del caso Las Bambas, tal como se desarrolla más adelante.



Capítulo II: Metodología empleada en la investigación

Para la realización de la presente investigación se ha utilizado fuentes de información de diverso tipo. Las fuentes primarias, los testimonios, fueron obtenidos con una serie de entrevistas semiestructuradas realizadas a un conjunto importante de actores que han asumido diferentes roles, sea por parte de la empresa, la población o el Estado. También se han incorporado extractos de audios y registros de las reuniones de los espacios de diálogo, entrevistas televisivas y extractos de audiencias en comisiones de trabajo del Congreso de la República que han tratado sobre el caso Las Bambas.

Las fuentes secundarias utilizadas comprenden informes de organismos estatales, investigaciones académicas, informes y publicaciones de organismos no gubernamentales, entre otros. Para la descripción del caso también se han recogido numerosas notas de prensa y entrevistas a actores que están disponibles en la web (youtube).

Por las características del objeto de estudio, se trata de un tipo de investigación cualitativa. Lo que no se puede obtener en generalidad se suple por la profundidad del análisis de caso. La riqueza del trabajo se sustenta en los datos y detalles que permiten configurar y desagregar las dimensiones de las redes de gobernanza en torno al proyecto minero Las Bambas, y su funcionalidad para tratar de hallar las causales del alto grado de conflictividad que se ha instalado en la zona.

Para tener una mirada global de la problemática y evitar los sesgos, la muestra de testimonios que soportan este estudio incluye a miembros representativos de la estructura social en torno al fenómeno de estudio: funcionarios estatales, funcionarios de la empresa, autoridades locales y/o comunales, y miembros de organizaciones de la sociedad civil de la zona de estudio. El criterio para escoger a estos actores se basó en su nivel de involucramiento con la problemática descrita en el estudio y su interés y disposición para compartir su experiencia, lo cual les lleva a tener una posición fundamentada sobre el proceso seguido, las causas del conflicto, y los roles jugados por cada una de las partes (empresa, Estado y población).

Los actores escogidos para las entrevistas recogen de forma equilibrada tanto las posiciones de la población (en su variedad, incluyendo a organismos no gubernamentales), la empresa (incluyendo a funcionarios de Xstrata y del actual dueño MMG) y el Estado (abarcando diversos sectores). Esta diversidad permite recoger perspectivas y miradas distintas sobre una misma problemática. En los anexos del presente trabajo se presenta la lista con todos los actores entrevistados, incluyendo un breve perfil de cada uno.

Deben mencionarse las ostensibles dificultades que se han presentado para acceder a testimonios, principalmente por parte de representantes de la empresa, primero, y del Estado en segundo lugar. En reiteradas ocasiones fueron infructuosas las gestiones para poder obtener entrevistas, incluso bajo la condición de que el nombre del entrevistado(a) permanecería en reserva. Ello revela la importancia que ha tenido y tiene Las Bambas, y las secuelas de los recientes episodios conflictivos que han deteriorado las relaciones entre las partes y generado desconfianzas mutuas. Pero es importante también hacer notar que el gremio minero se caracteriza por cierto hermetismo para transmitir información o comunicar algo que pudiera poner en mínimo riesgo su visión e intereses.

La mayoría de entrevistados de la empresa y del Estado han solicitado no ser citados con nombre propio en la investigación. En el primer caso debido a las políticas de la empresa, y en el segundo caso debido a que los funcionarios estatales entrevistados forman parte actualmente de espacios de diálogo vigentes sobre Las Bambas, y una opinión valorativa sobre el proceso podría generarles algún tipo de conflicto de interés.

Para la realización de la investigación se siguieron varias etapas: una inicial en la cual se fue tomando conocimiento del caso, principalmente a través de noticias e información sobre los conflictos que se venían desarrollando en la zona. En ese período el autor de la presente investigación venía prestando servicios como especialista legal en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). La práctica laboral le permitió asociar que una de las principales causas de la conflictividad alrededor de Las Bambas tenía relación con diversas deficiencias y vaguedades de las normas ambientales que regulan la actividad minera. A partir de esa conexión se fue profundizando en el conocimiento del tema, pasando a una segunda etapa de revisión bibliográfica y teórica mucho más comprometida.

Durante ese período también se efectuó la recolección de entrevistas, para lo cual se realizaron dos viajes a la zona. El primer viaje a la provincia de Cotabambas se realizó del 26 de setiembre al 8 de octubre 2016. Durante ese viaje se visitaron distintas zonas del distrito de Challhuahuacho y la provincia de Cotabambas, contactando con diversas autoridades locales y dirigentes de organizaciones sociales de distinta procedencia, así como miembros de ONG. Luego se realizó un segundo viaje del 18 al 21 de noviembre 2016, trasladándose a la ciudad de Abancay, realizando una serie de entrevistas a funcionarios estatales a nivel regional. Las otras entrevistas se realizaron en la ciudad de Lima, en función a la disponibilidad de tiempo de cada uno de los entrevistados.

Luego de realizar una revisión exhaustiva de toda la información relacionada con el caso objeto de estudio, que incluyó entrevistas, notas escritas (impresa y digital) y audiovisuales, se pasó al análisis del caso, reconstruyendo la “historia” de Las Bambas y sus ciclos conflictivos. Los resultados obtenidos han pasado luego por un nuevo proceso de análisis en función a las variables con las que se ha trabajado el marco teórico (conflictos sociales, gobernabilidad, gobernanza). Por último, en un esfuerzo final de síntesis se han propuesto las conclusiones.

Respecto a la justificación académica sobre la selección temporal de la investigación, cabe indicar que el desarrollo del caso cubre todo el período de existencia de Las Bambas, desde su concesión en el año 2004 hasta fines de febrero del año 2017. Sin embargo, el análisis central se centra en el período comprendido a partir del anuncio de la venta y por tanto, el cambio de propietario de Las Bambas, así como del inicio de las modificaciones realizadas en su Estudio de Impacto Ambiental (EIA) a partir del año 2013.

Empero, para entender los problemas surgidos en las redes de gobernanza a partir del año 2013 -particularmente en lo que se refiere a las interacciones creadas entre la empresa y diversos sectores de la población-, resulta necesario explicar de qué forma se estructuraron y funcionaron previamente. Por eso es que, si bien el marco temporal de investigación cubre el período 2013-2017, el análisis de los hallazgos también incorpora hechos y procesos que se produjeron con anterioridad.

Por tales motivos, se ha considerado pertinente dividir el desarrollo del caso en tres períodos distintos: el primero, abarca desde la licitación de Las Bambas en el 2004 hasta el anuncio de su venta en el año 2013; el segundo, cubre desde el inicio de las modificaciones realizadas en su EIA y la entrada de la empresa adquiriente MMG, hasta la muerte del comunero Quintino Cereceda en octubre de 2016; y el tercer período, cubre los hechos producidos desde este último incidente relacionado con el conflicto por el uso de la carretera, hasta fines de febrero de 2017. Se ha escogido esta fecha para el cierre temporal de la investigación porque coincide con un período *stand by* en la conflictividad existente, tras la cuestionada validación del Plan de Desarrollo de Cotabambas entre el alcalde provincial de Cotabambas y autoridades gubernamentales, en un contexto signado por las malas condiciones climatológicas existentes en la zona debido a la temporada de lluvias (que neutralizan cualquier medida de movilización social) y la emergencia por el fenómeno del Niño costero en la zona norte del país, que ha ocupado la atención pública y del Gobierno nacional.

Por su parte, la justificación espacial de la investigación se deriva en primer lugar de la trascendencia de Las Bambas, que es el proyecto minero de mayor inversión en el país hasta la actualidad (con una inversión aproximada de US\$10.000 millones). También se justifica debido a las paradojas que han rodeado el proyecto desde sus inicios, puesto que el proceso inicial de licitación vino acompañado de políticas concretas para generar condiciones sociales adecuadas para su realización, constituyéndose en un modelo de gestión pública en ese entonces. Pero años después, los sucesivos conflictos sociales producidos en la zona han colocado un halo de incertidumbre sobre un proyecto que aparecía como un referente de gobernanza.

A continuación se presentan las preguntas, hipótesis y objetivos de la presente investigación:

Pregunta principal: ¿De qué manera las diversas estructuras de gobierno públicas y privadas, formales e informales, aplicadas en la gestión del proyecto Las Bambas han contribuido a generar las condiciones sociales necesarias para la gobernabilidad de este proyecto minero?

- **Pregunta secundaria 1:** ¿De qué manera se han conformado las redes de gobernanza entre actores públicos y privados para la gestión del proyecto Las Bambas?
- **Pregunta secundaria 2:** ¿En qué medida el marco jurídico-político de gobernanza de las actividades mineras ha contribuido a la gobernabilidad del proyecto minero Las Bambas?
- **Pregunta secundaria 3:** ¿De qué manera se ha desarrollado la conflictividad social y especialmente a partir del año 2013, con el anuncio de la venta de Las Bambas y las modificaciones efectuadas en el diseño original del proyecto minero?

Hipótesis principal: Las estructuras de gobierno públicas y privadas, formales e informales, creadas para la gestión del proyecto Las Bambas, se han revelado insuficientes para canalizar la conflictividad social existente y han devenido en un déficit crónico de gobernabilidad.

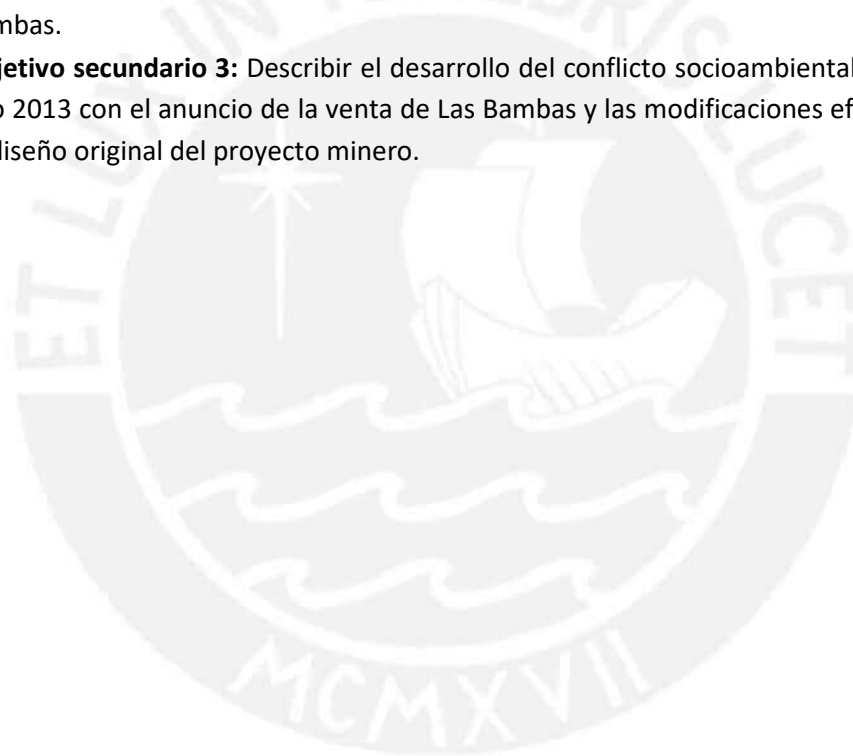
- **Hipótesis secundaria 1:** Las redes de gobernanza públicas y privadas conformadas para la gestión de Las Bambas han tenido un enfoque limitado, respondiendo a necesidades operacionales del proyecto y la presión social.
- **Hipótesis secundaria 2:** El marco legal e institucional formal que regula las actividades mineras en el Perú presenta vacíos e insuficiencias que dificultan el accionar de las redes

de gobernanza y deterioran las condiciones sociales sobre las cuales se sustenta la gobernabilidad del proyecto Las Bambas.

- **Hipótesis secundaria 3:** El anuncio de la venta de Las Bambas y los cambios realizados en el diseño original del proyecto a partir del 2013, introdujo nuevas fuentes conflictivas y reactivó otras que venían siendo controladas. Se sobreestimó la eficacia de las redes de gobernanza creadas y se subestimó el impacto que podrían tener cambios sustantivos en la gestión del proyecto.

Objetivo principal: Comprender de qué manera las estructuras de gobierno públicas y privadas, formales e informales, aplicadas en la gestión del proyecto Las Bambas, han contribuido a crear las condiciones sociales necesarias y suficientes para la gobernabilidad de este proyecto minero.

- **Objetivo secundario 1:** Comprender de qué manera se han conformado las redes de gobernanza entre actores públicos y privados para la gestión del proyecto Las Bambas.
- **Objetivo secundario 2:** Comprender cómo el marco jurídico-político de gobernanza de las actividades mineras ha contribuido a la gobernabilidad del proyecto minero Las Bambas.
- **Objetivo secundario 3:** Describir el desarrollo del conflicto socioambiental a partir del año 2013 con el anuncio de la venta de Las Bambas y las modificaciones efectuadas en el diseño original del proyecto minero.



Capítulo III: Marco de la gobernanza ambiental minera en el Perú

3.1. Alcances y consecuencias del marco normativo minero implementado a inicios de la década de los noventa

Para comprender el marco actual de la gobernanza minera en el Perú, resulta necesario remontarse a inicios de la década de los noventa, período en el cual se implementaron una serie de reformas estructurales que liberalizaron la economía para desarmar el aparato productivo estatal, facilitando la inversión privada, en especial la extranjera. Estas reformas de carácter neoliberal redefinieron el rol del Estado en la economía y la actividad productiva. Tal como señala Damonte (2014: 53), “En el marco de la teoría económica neoliberal, es el mercado y no el Estado el que mejor puede asignar recursos, a través de inversiones privadas, a las distintas regiones que componen un país. En concordancia, con la consolidación del modelo neoliberal, el Estado peruano renuncia a sus políticas de planificación (e inversión pública planificada) como eje de desarrollo territorial”.

De esa manera, en el marco descrito, el Estado modificó su antigua función productora por la de reguladora de diversas actividades económicas (como la minería), estableciendo las condiciones necesarias para promover la inversión privada¹⁵. El modelo extractivo peruano se desarrolló sobre la base del discurso neoliberal, que propugnaba este rol subsidiario en la actividad productiva del país¹⁶ como condición para la inserción del Perú en el mercado global (Damonte 2014: 47 y 61).

Dentro de este nuevo esquema de funcionamiento de la economía, la actividad minera tenía un rol preponderante. Las políticas de Fujimori dieron un “papel estratégico a la promoción de la inversión extranjera en el sector minero para dinamizar una actividad crucial para el equilibrio de la balanza comercial y la generación de divisas necesarias para reiniciar el pago de la deuda externa” (De Echave et al., 2009: 297). Así, el Perú buscaba insertarse en un creciente dinamismo de los mercados mundiales de minerales, que iniciaron su apogeo en la década de los noventa.

De acuerdo a Damonte (2014: 46), fueron tres las reformas implementadas en ese período que más incidieron en la actividad minera:

la primera se refiere la privatización tanto del derecho a la explotación de yacimientos conocidos, como del derecho a la exploración de nuevos yacimientos; la segunda reforma se basó en la creación de excepciones tributarias y ventajas arancelarias que beneficiaban a las empresas extractivas que ingresaran al país, y la tercera fue la flexibilización laboral: a través de la eliminación de la seguridad laboral, así como de varios beneficios sociales, se facilitó la implementación de sistemas laborales corporativos flexibles y tercerizados.

¹⁵ Como indica Durand (2016: 21), gracias a las reformas neoliberales implementadas en los noventa, nunca como antes el poder económico se había concentrado con tanta fuerza en el sector privado. Hacia el año 2000 el sector cooperativo había casi desaparecido, mientras que el capital nacional representaba el 28% del Producto Bruto Interno, y el capital extranjero otro 28%.

¹⁶ Este nuevo rol del Estado se plasmaría en la CPP de 1993, en su artículo 60: “El Estado reconoce el pluralismo económico. La economía nacional se sustenta en la coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa. Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional”.

Por ejemplo, en el campo tributario cabe destacar la instauración de regímenes de convenios de estabilidad jurídica¹⁷, que en el ámbito minero se tradujo en convenios de estabilidad tributaria (CET). Mediante estos mecanismos, el Estado se obligaba a respetar el régimen tributario acordado con la empresa contraparte durante el período de vigencia del contrato (de forma indistinta a las modificaciones legales que se puedan hacer sobre la carga tributaria). Muchos proyectos mineros de gran envergadura se acogieron a este mecanismo, e incluso en los últimos años estos contratos han sido renovados.

De otro lado, en el plano ambiental, diversos autores como Damonte (2014), Lanegra & Hurtado (2013) y Pulgar Vidal (2008), coinciden en resaltar que de acuerdo con este marco general de fomento a las inversiones, los aspectos ambientales no debían representar mayor obstáculo a la actividad privada. Ello repercutió en que existieran pocos incentivos para montar un sistema de gestión ambiental eficaz, en un contexto en el que el discurso ambientalista comenzaba a posicionarse como una preocupación a nivel global¹⁸.

De esa manera, los avances que se habían registrado con la promulgación del Código del Medio Ambiente en Setiembre de 1990¹⁹, fueron desarticulados con la promulgación del Decreto Legislativo - DL 757 en 1991 (denominado “Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada”). Este Decreto determinó que cada sector (ministerio) debía ser el responsable de la regulación ambiental de las actividades bajo su ámbito. Ello implicaba también que cada uno determinara qué actividades bajo su cargo requerían contar con un EIA debido al riesgo ambiental que podrían conllevar.

Esta disposición marcaría el derrotero de las políticas ambientales en el Perú (incluso hasta después de la creación del Ministerio del Ambiente - MINAM en el año 2008). Cada ministerio se convertía en la autoridad ambiental de su sector, desarrollándose desde entonces una legislación ambiental bastante desarticulada y poco eficaz para cumplir sus propósitos. Como señala Pulgar Vidal (2008: 90), esta disposición “derivó en un desarrollo absolutamente desigual en las políticas y marcos institucionales sectoriales en materia ambiental”.

En suma, este nuevo marco legal brindó las condiciones adecuadas para comenzar a atraer gran cantidad de capital al sector minero, transfiriendo unidades de producción en manos del Estado al sector privado y liberalizando los derechos mineros. Los principales inversores fueron grandes corporaciones que, en un contexto internacional favorable en el que las mineras buscaban nuevas reservas y se estaban implementando las condiciones para facilitar los flujos de inversión, dieron el impulso necesario al boom minero que se inició en el país a mediados de la década de los noventa.

¹⁷ El sustento de estos contratos se encuentra en el artículo 62 de la CPP de 1993: “Mediante contratos-ley, el Estado puede establecer garantías y otorgar seguridades. No pueden ser modificados legislativamente, sin perjuicio de la protección a que se refiere el párrafo precedente”.

¹⁸ Es importante señalar que en el año 1992 se realizó la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, que marcó un hito en lo que se refiere al posicionamiento de la problemática ambiental a nivel global.

¹⁹ Este Código aprobaba la creación del Sistema Nacional del Ambiente que tenía un alcance transectorial. Además establecía que todo proyecto de obra o actividad que pudiera conllevar impactos al ambiente tenía que presentar un EIA, siendo de carácter obligatorio para las actividades mineras.

Estas reformas implementadas a inicios de los noventa, que marcarían el desarrollo del sector minero en el país hasta la actualidad, tuvieron dos consecuencias en el rol asumido por el Estado respecto a esta actividad, las que se describen a continuación:

Reducción de la presencia del Estado en espacios de desarrollo minero:

El pensamiento neoliberal prevaleciente en los noventa impulsó la idea de que el mercado y los acuerdos entre privados tenían resultados más eficientes que la intervención estatal, por lo que la nueva política minera relegó la intervención estatal, tanto en la producción como en lo que respecta a la regulación de las relaciones entre las empresas y las poblaciones aledañas a los proyectos mineros. De acuerdo a Damonte (2012: 11), “se incentivaron las relaciones bilaterales directas entre empresas y poblaciones locales, con mínima participación estatal. En la práctica, esto condujo a una privatización de la responsabilidad social que determinó que las empresas y sus políticas de RSE definieran las reglas de juego”.

De esa manera, las transacciones y los acuerdos entre empresas y comunidades se definirían principalmente como consecuencia de las políticas corporativas de la empresa y, en menor medida, debido a la capacidad de movilización o negociación de las poblaciones involucradas. Este nuevo orden establecido por la presencia de la empresa minera, se expresa en un conjunto de reglas de convivencia, que incluyeron protocolos de seguridad, condiciones para el libre tránsito, acceso al empleo y a los programas de apoyo social que brinda la empresa, entre otros.

En este escenario, son arreglos privados los que, principalmente, han venido definiendo el desarrollo de los proyectos mineros; de acuerdo a sus necesidades operativas, cada empresa minera ha desarrollado sus propias reglas de juego en lo que consideran su ámbito de influencia. Ello genera que “cada emprendimiento minero es un espacio social diferenciado, que se reproduce a partir de las dinámicas sociales específicas desarrolladas en la interacción corporación-comunidad a través de años de tensa y, muchas veces, conflictiva convivencia” (Damonte 2014: 49).

Existen numerosos estudios sobre conflictos socioambientales surgidos en importantes proyectos mineros nacionales (Alayza 2009; Bebbington 2009 y 2013b; Burneo 2014; De Echave et al. 2009) que han permitido identificar una serie de problemas asociados a este marco de convivencia entre empresa minera y comunidades, signado por una notoria ausencia del Estado nacional. Algunos de estos problemas han sido desarrollados en el capítulo 1.1.2. correspondiente al estado de la cuestión de los conflictos sociales.

La nula o muy limitada presencia del Estado nacional en las zonas de actividad minera, configura relaciones entre las empresas y las comunidades locales que se sostendrían por los equilibrios de poder existentes: por un lado, por la capacidad de las empresas para imponer sus intereses y viabilizar la ejecución de los proyectos mineros, incluyendo la adhesión de parte de la población y, por otro lado, por la capacidad de presión de las comunidades y autoridades locales por beneficiarse de parte de la renta obtenida en la actividad extractiva. Ello determina a su vez que, para la ejecución de programas de RSE u otro tipo de ayudas, las empresas prioricen aquellas comunidades o localidades que tienen mayores capacidades para movilizarse y bloquear las operaciones mineras.

Mayor preponderancia e influencia del sector privado minero en las políticas estatales

Tal como se describió previamente, las reformas neoliberales implementadas redujeron sustancialmente los niveles de intervención directa del Estado en las actividades económicas, sin que a la vez la institucionalidad regulatoria con la que se intentó reemplazarla estableciera un nuevo equilibrio razonable entre lo público y privado. La privatización de empresas públicas y diversos activos estatales (como operaciones mineras) generaron una concentración de poder en pocos grupos económicos, la cual fue fortalecida con un conjunto de incentivos tributarios. Empezó entonces la era de la tecnocracia, en un contexto de despolitización del manejo de los asuntos públicos y relegamiento de los partidos políticos y las organizaciones sociales.

Durand (2016: 28), en su estudio sobre captura regulatoria del Estado, califica a los tecnócratas como personajes “estrechamente relacionados con los organismos financieros internacionales y las corporaciones [principalmente economistas], tendiendo a ser empleados por uno y otro, y siendo particularmente propensos a usar la *puerta giratoria*”. Como bien lo señala este autor, desde inicios de la década de los noventa hasta la actualidad, el manejo económico del país está a cargo de estos tecnócratas, que ocupan los cargos más altos en entidades como el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) o el Banco Central de Reserva (BCR). Su perfil ideológico los orienta a limitar el papel regulatorio del Estado con el propósito de promover las condiciones más favorables para la inversión privada y el crecimiento como objetivo fundamental de las políticas públicas.

En dicho marco, con un Estado reducido y despolitizado en su manejo, y la conformación de grupos crecientemente concentrados de poder económico, se cumplen las condiciones para que los actores privados mejoren sus mecanismos de presión para generar lo que Durand denomina como “influencias desmedidas” (Durand 2016: 13). Las reglas democráticas y estándares sociales establecidos por las leyes, mecanismos de pesos y contrapesos existentes, no son suficientes para impedir que se sigan reproduciendo estas asimetrías.

Con ello no se quiere decir que el modelo neoliberal es el único modelo de Estado que reproduce estas distorsiones en la vida en sociedad. La experiencia indica que todo modelo de Estado - pasado y presente- genera sus propias asimetrías de poder. Lo que se modifican son los actores, así como las formas a través de las cuales estos grupos de poder gestionan sus intereses y resuelven sus diferencias.

Las modalidades a través de las cuales se obtienen estas influencias desmedidas son muchas: van desde la financiación de una campaña electoral, conseguir que alguien favorable a sus intereses asuma un alto cargo en el gobierno, el pago de un soborno, entre otros. En ese sentido los gestores de intereses privados se mueven en los ámbitos de lo legal y lo ilegal.

Además las medidas de presión sobre el Estado no solamente provienen de las mismas empresas. Medios de comunicación, gremios y *think tanks* también juegan un papel importante, generando las bases comunicacionales (mediáticas) y científicas sobre las cuales se sostienen los intereses de las empresas.

En el caso de la actividad minera, la situación descrita se conjuga a la vez con una alta dependencia del Estado con relación a los ingresos generados por esta actividad. Así, en

contextos de desaceleración económica (ocasionados justamente por la baja en los precios de los minerales), la búsqueda de las empresas por reducir sus costos en fila contra los estándares ambientales o los derechos de las poblaciones sobre sus tierras, buscando así mantener los flujos de inversión en minería. Ello en un marco institucional que erigió al MEM como la entidad encargada de la promoción de la actividad minera y, a la vez, de la evaluación *ex ante* y *ex post* de los compromisos ambientales y sociales asumidos por las mineras. En la práctica, la burocracia minera ha dependido de la propia capacidad técnica de las empresas para regular su actividad.

Los avances producidos en los últimos años parecerían no haber reducido significativamente estas asimetrías en el sistema de concesiones minero, y los órganos estatales en sus diferentes niveles y dimensiones seguirían siendo permeables respecto a los intereses privados, *lobbies* y capacidad de presión de los grupos de poder fácticos. Esta cuestión se analizará con mayor detalle en los siguientes capítulos, al describir algunas normas aprobadas que apoyan esta hipótesis, y luego en función al caso de estudio del presente trabajo.

3.2. Avances (y contramarchas) en estándares ambientales y sociales

A partir del segundo gobierno de Fujimori, y con mayor fuerza tras la caída de dicho régimen autoritario, se comienzan a implementar una serie de modificaciones y reformas para mejorar los estándares ambientales y sociales en las actividades mineras, así como también para que las poblaciones afectadas o vinculadas por este tipo de proyectos extractivos puedan obtener mayores beneficios de los ingresos generados por esta actividad al Estado.

Sin embargo, estos avances no cuestionaron el marco normativo minero que se implementó a comienzos de la década de los noventa. Asimismo, estos avances producidos han tenido una serie de frenos y retrocesos, limitando y restringiendo muchas mejoras que ya se habían establecido. Para ejemplificar este tema con mayor detalle, se considera pertinente dividir el análisis de acuerdo a ciertas materias objeto de regulación, señalando la manera en que su tratamiento por parte del Estado se ha ido modificando en los últimos años.

3.2.1. Respecto a la evaluación y aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental

El EIA constituye la certificación ambiental indispensable para la puesta en operación de cualquier tipo de actividad minera. Por un lado, permite identificar los alcances de los impactos que producirá un proyecto minero determinado, así como describir las medidas o acciones que realizará la empresa titular para mitigarlos o atenuarlos. También delimita el espacio geográfico sobre el cual la actividad minera ejerce algún tipo de impacto ambiental (*área de influencia ambiental*) o social (*área de influencia social*). En muchos casos también describe diversos compromisos y obligaciones de la empresa para con la población, los que se entrecruzan con los programas impulsados por la empresa como parte de sus políticas de RSE. En ese sentido, los contenidos del EIA van más allá de las cuestiones netamente relacionadas con la protección del ambiente; involucran también lineamientos de relacionamiento con la población, así como ciertas pautas de convivencia.

Ello revela su importancia y la necesidad de que su proceso de elaboración y aprobación sea lo suficientemente cuidadoso como para establecer un razonable equilibrio entre los intereses de

las empresas, los de las poblaciones aledañas y la necesaria cautela ambiental (que excede a los intereses de esas poblaciones).

Como antecedentes del actual régimen de certificación, cabe referir al Decreto Supremo (DS) 016-93-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica²⁰. Esta norma, que entró en vigencia en mayo de 1993, definió como autoridad competente en materia ambiental del sector minero metalúrgico al MEM, asumiendo las funciones de dictar las normas correspondientes para el desarrollo de la actividad minera, aprobar los EIA de los nuevos proyectos mineros y los ya existentes²¹ y, además, realizar la fiscalización ambiental de los impactos generados por esta actividad.

De esa manera, además de ser el sector promotor de las inversiones mineras, el MEM también se constituía en el ente encargado de aprobar los EIA de estas actividades, y además fiscalizar el cumplimiento de los compromisos establecidos en los EIA y las demás normas ambientales. Este sistema generaba una evidente distorsión, pues el mismo sector asumía la obligación de promover la actividad minera y establecerle límites a la vez.

Recién en diciembre de 2012 se creó el Servicio Nacional de Certificación Ambiental – SENACE (Ley 29968), como entidad adscrita al sector ambiente, el que viene asumiendo las funciones del MEM en la aprobación de los EIA para los proyectos extractivos²².

Dado que todos los EIA (incluyendo a los Informes Técnicos Acusatorios – ITS) aprobados para Las Bambas y que son objeto de estudio en la presente investigación, se enmarcan bajo el sistema precedente que atribuía las competencias de aprobación de los EIA al MEM, el análisis expuesto a continuación se realiza sobre la base de dicho sistema.

Así, este sistema definido para la aprobación de los EIA ha sido sometido a diversas críticas en cuanto a sus capacidades para garantizar la inclusión de las medidas necesarias para mitigar los impactos ambientales producidos por la actividad minera; lo cual se revela sumamente importante debido a que el EIA constituye, en la práctica, la carta de presentación del proyecto minero ante la población.

De esa manera, como señala Bebbington et al. (2013a: 56) por un lado, en la lógica de promoción irrestricta de la inversión privada, casi nunca se desapruaban los EIA. Esto se debía al papel del MEM como juez y parte, ya que era tanto promotor de las inversiones mineras como la entidad que aprobaba los EIA. Ello generaba una predisposición hacia la aprobación de estos instrumentos de gestión ambiental por parte de este Ministerio.

²⁰ Que a su vez regulaba el Título Décimo Quinto del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería (DS 014-92-EM).

²¹ A los titulares de actividades mineras que ya se encontraban en operación a la entrada en vigencia de este Reglamento, se les exigió la presentación del denominado Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA). Estos instrumentos de gestión ambiental tenían como finalidad la reducción paulatina de los niveles de contaminantes generados por estas operaciones mineras en un plazo determinado (5 años para las operaciones mineras y hasta 10 años para las operaciones metalúrgicas).

²² Para el caso de la actividad minera, se estableció que, a partir del 28 de diciembre de 2015, esta entidad se encargaría de la revisión y aprobación de los EIA-d, las modificaciones de los EIA-d los ITS, entre otros procedimientos vinculados a esta actividad (Resolución Ministerial 328-2015-MINAM).

Asimismo, como indican Bebbington et al. (2013a: 57 y 58) y SER (2011a: 19 y 20; y 2011b: 13), existen diversos factores que restan eficacia y legitimidad a los EIA. Uno de ellos tiene que ver con las características de los funcionarios públicos que aprueban estos instrumentos, los que en muchos casos pasan luego a trabajar en las empresas mineras o en consultoras privadas que defienden a estas empresas; otro factor es el hecho de que la misma empresa promotora del proyecto, selecciona, supervisa y financia a consultoras privadas que son las encargadas de elaborar los EIA²³. De la misma manera, se ha podido verificar en varias investigaciones, que muchos EIA aprobados tenían partes copiadas y pegadas de otros EIA (Bebbington et al. 2013a: 57).

Otra de las críticas al proceso de evaluación de los EIA, es que no existen criterios o parámetros para definir las comunidades o poblaciones que pueden ser consideradas dentro del área de influencia social (AIS) de un proyecto minero determinado. Esta cuestión es fundamental en tanto los beneficios que podría obtener una comunidad determinada, varían sustancialmente si ésta es considerada como área de influencia social directa (AISD) o indirecta (AISI)²⁴. Las demandas de muchas comunidades y poblaciones por ser incluidas como parte del AISD, constituyen una de las principales fuentes de conflictividad social existente en torno a la actividad minera.

Por lo expuesto, Pulgar Vidal criticaba que, bajo este sistema, el hecho de que algunos instrumentos de gestión ambiental como los EIA “se hayan convertido en más un simple proceso administrativo que en un instrumento que permita prevenir impactos y monitorear cumplimiento genera un alto nivel de desconfianza difícil de revertir” (2008, pág. 95).

La activación del SENACE, como organismo público especializado adscrito al sector ambiente, constituye un importante avance para generar mayor confianza en la población respecto a la imparcialidad del Estado, en tanto absorbe la competencia de certificación ambiental que inicialmente le correspondía al MEM. Sin embargo, tampoco se puede dejar de mencionar que, de forma casi simultánea al proceso de implementación de este nuevo organismo, se han venido creando normas que reducen los plazos del proceso de aprobación de los EIA y generan mayores restricciones para que el proceso de evaluación sea lo suficientemente riguroso.

Para ejemplificar este punto, cabe hacer referencia a algunas de las normas que fueron emitidas como parte de los denominados “paquetazos ambientales” decretados por el gobierno de Humala entre los años 2013 y 2014. En un contexto de desaceleración económica y de reducción de los precios de las materias primas en el mercado internacional, que devino en una serie de presiones del sector empresarial para agilizar la aprobación de proyectos de inversión en diversos sectores productivos, el gobierno de Humala aprobó un conjunto de normas que tenían

²³ En esos casos, como indica De Echave et al. (2009, pág. 322), “en la medida que las empresas mineras son las que eligen y pagan al equipo de consultores que elaboran los EIA, las autoridades del MEM prácticamente no intervienen hasta la etapa final del procedimiento, en el que se discute su aprobación”.

²⁴ De acuerdo al Anexo 4.1 de los Términos de Referencia (TdR) comunes para los Estudios de Impacto Ambiental Detallados (Categoría III) de proyectos de explotación, beneficio y labor general mineros metálicos a nivel de factibilidad, aprobado por Resolución Ministerial (RM) 116-2015-MEM/DM, aprobado el 13 de marzo de 2015, el área de influencia social directa (AISD) “Comprende el área en la que existe población que recibe directamente los impactos socio ambientales de la actividad mineras calificados como negativos o positivos. En cambio, el área de influencia social indirecta (AISI) “Comprende a la población ubicada en el área y/o área geográfica aledaña al área de influencia directa y en donde se generan impactos socio ambientales asociados a los impactos directos calificados como impactos indirectos negativos o positivos moderados a no significativos”.

por finalidad reducir la llamada “tramitología” existente para dinamizar la economía e incentivar la inversión privada (otorgando ventajas directas a las empresas)²⁵.

De acuerdo a Calle (2013: 1), los reclamos del sector empresarial se basaban en un aparente “exceso de regulaciones ambientales y a cierta rigidez en la administración pública en su aplicación”. Por su parte, como indica Durand (2016: 54), para entender el contexto de la aprobación de los paquetazos ambientales, resulta necesario hacer referencia a la suspensión del proyecto Conga y el ciclo económico del momento (con una baja en el precio de los minerales), lo cual acentuó las tendencias negativas de la economía peruana. Esta situación llevó al Gobierno de Humala a promover una estrategia más agresiva de apoyo a las inversiones, mediante la aprobación de una serie de normas.

Así, por un lado, se tiene el DS 060-2013-PCM (publicado el 25 de mayo de 2013), que aprobó “disposiciones especiales para la ejecución de procedimientos administrativos y otras medidas para impulsar proyectos de inversión pública y privada”. Esta norma redujo los plazos de evaluación y aprobación para los EIA detallados (EIAd) y semidetallados (EIAsd)²⁶, de un plazo de 120 y 90 días hábiles para aprobar los EIAd y EIAsd respectivamente²⁷, estableciendo un nuevo plazo de 73 días hábiles para los dos tipos de EIA (más el plazo previsto para que la empresa subsane las observaciones, que no especifica esta norma). No se establecieron cuáles son los criterios técnicos que justificaran la reducción de estos plazos, especialmente considerando que, de acuerdo a Calle (2013: 7), un Informe emitido en febrero del 2012 por el Órgano de Control Institucional del MEM (Informe N° 03-2012-2-0054-MEM/OCI) pudo comprobar que los plazos computados para emitir la certificación ambiental de diversos proyectos mineros por parte del MEM, excedían en todos los casos los plazos establecidos por la normativa vigente en ese entonces (Reglamento de la Ley del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental).

Sin embargo, cabe resaltar que el nuevo Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, aprobado por DS 040-2014-EM (publicado el 12 de Noviembre de 2014) ha corregido esta distorsión, estableciendo un plazo máximo de 156 días hábiles para que la autoridad apruebe la solicitud de un EIAd. No se tiene mayor información respecto a las consecuencias de la aplicación de estos nuevos plazos en el proceso de evaluación de los EIA.

De la misma manera, otra norma del paquetazo ambiental que afectó directamente la eficacia de los EIA, fue la Ley 30230 (publicada el 12 de julio de 2014), denominada “Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y

²⁵ Para justificar estas medidas, el 24 de mayo de 2013 (un día antes de la promulgación de una de las normas del primer paquetazo ambiental) el Presidente Humala declaró lo siguiente: “El panorama internacional es complejo, pero tenemos la convicción que vamos a superarlo tomando medidas concretas para asegurar el crecimiento económico del país. La economía nacional seguirá manejándose de manera transparente y manteniendo el rigor del marco macroeconómico impuesto. Creemos que es importante la generación de confianza en las inversiones privadas”. Fuente en: https://mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=3251%&Itemid=101959&lang=es. Fecha de búsqueda: 19 de enero de 2017.

²⁶ Los Estudios de Impacto Ambiental Semidetallado (EIAsd) corresponden a proyectos de inversión que presentan impactos ambientales negativos moderados, mientras que los Estudios de Impacto Ambiental Detallados (EIAd) hacen referencia a proyectos que conllevan impactos ambientales negativos significativos.

²⁷ Regulados por el artículo 52º del Reglamento de la Ley del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, DS 019-2009-MINAM.

dinamización de la inversión en el país”. Esta norma otorga un plazo de 45 días hábiles para que las autoridades sectoriales competentes den una opinión (vinculante o no vinculante) sobre un EIA al órgano encargado de aprobarlo (el MEM en el sector minería). Sin embargo, la no emisión de opinión en dicho plazo constituye falta grave del funcionario a cargo y, por ende, la apertura de un procedimiento sancionador en su contra. Cabría plantear, también en este caso, si es que esta medida de presión desalienta la realización de estudios más rigurosos por parte de los órganos encargados de emitir opinión, y a la vez incrementa las posibilidades de que estas opiniones tengan escaso fundamento técnico o sean erróneas.

Similares problemas se reproducen para el caso de los denominados ITS, otra de las innovaciones incorporadas en una de las normas del paquetazo ambiental, el DS 054-2013-PCM (publicado el 16 de mayo de 2013). El artículo 4 de esta norma permite a las empresas seguir un procedimiento simplificado para la modificación de componentes de su proyecto de inversión que cuenten con un EIA aprobado, y cuyos alcances tengan *un impacto ambiental no significativo* o representen mejoras tecnológicas. Así, aplicada esta norma a las actividades mineras, si una empresa considera que alguna modificación en el diseño original de su proyecto (que ya fue aprobado por un EIA) no va a generar un impacto ambiental significativo, puede sustentarlo ante el órgano competente (antes el MEM y ahora el SENACE) a través de la presentación de un ITS²⁸. Este órgano tiene un plazo máximo de 15 días hábiles para admitir o rechazar el ITS y valorar, por lo tanto, si las modificaciones propuestas son “significativas”.

Queda la duda de si, en un plazo tan corto, se pueden evaluar adecuadamente las reales dimensiones del impacto ambiental y/o social que la modificación de un componente minero puede conllevar. Ello considerando además dos elementos: que la evaluación de los ITS solo contempla una labor de gabinete (es decir, no se efectúa un trabajo de campo o una inspección *in situ* del proyecto); y además, los problemas descritos en los procedimientos regulares de aprobación o modificación de los EIA, que cuentan con un plazo mayor de evaluación que el contemplado para los ITS. Por tales motivos, la ONG Derecho Ambiente y Recursos Naturales (DAR) advierte que:

La mayor vulnerabilidad de los ITS consiste en que son un recurso legal que tiene carácter de declaración jurada: es la propia empresa la encargada de presentar información que compruebe que los impactos que podrían ocasionar las modificaciones propuestas no tendrán impactos significativos. Las Direcciones Generales Ambientales de Minería y de Energía del Minem (DGAAM y DGAAE) hacen esta evaluación solamente en base a la información que las empresas presentan, sin realizar una corroboración en campo de las afirmaciones técnicas contenidas en el ITS, y siguiendo criterios técnicos sectoriales que a la fecha han sido insuficientes (DAR 2015: 5).

En el marco descrito, resulta discutible si el órgano competente para evaluar y aprobar un ITS puede determinar si una modificación propuesta tiene o no *impactos ambientales significativos*. Esta cuestión ha sido alertada por el mismo OEFA en el Informe 457-2014-OEFA/DS-MIN del 30 de diciembre de 2014, emitido por la Coordinación de Minería de la Dirección de Supervisión de dicho organismo. En este Informe se advierte que la modificación aprobada para la minera

²⁸ Los ITS constituyen instrumentos de gestión ambiental como los EIA, pues establecen obligaciones a las empresas mineras respecto de aquellas modificaciones, no significativas para el ambiente, que éste realice en sus proyectos de inversión.

Atacocha mediante ITS, no se encontraría dentro del supuesto de la norma; es decir, tendría un impacto ambiental significativo.

Los críticos de los ITS señalan que esta vaguedad en cuanto a la determinación de lo *ambientalmente significativo* iría en contra del principio precautorio reconocido en la Ley General del Ambiente²⁹, por lo que la duda o incertidumbre sobre los posibles efectos ambientales de una actividad no debe servir de pretexto para activar todas las acciones necesarias para evitarlos.

Lo cierto es que, si bien pareciera que los ITS hubieran sido creados para ser aplicados de forma excepcional (respecto al procedimiento regular de modificación de un EIA), de acuerdo a información brindada por la ONG DAR desde mayo de 2013 a noviembre de 2015 habían sido presentados 348 ITS para el sector minería, de los cuales fueron aprobados 272 por la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros (DGAAM) del MEM.

Datos estadísticos elaborados posteriormente por el SENACE revelan que los ITS se han mantenido como el procedimiento más frecuente para las modificatorias de los EIA. Así, de un total de expedientes ingresados al SENACE³⁰ (78), 46 corresponden a solicitudes de ITS y solo 7 a modificatorias regulares de EIA.

En los siguientes apartados y subapartados se podrán verificar algunas otras consecuencias en la gobernanza minera que se derivan de estas normas del paquetazo ambiental.

3.2.1.1. Mecanismos de participación ciudadana y de difusión de información a la población

La participación ciudadana constituye uno de los más importantes derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política del Perú (CPP)³¹. En su concepción inicial este derecho se encontraba limitado a la participación política, o a su ejercicio por las personas a ser elegidas y/o elegibles en procesos electorales³².

La Ley General del Ambiente (LGA³³) definió los parámetros para el ejercicio de este derecho en la gestión ambiental del país. En el Artículo I del Título Preliminar de esta Ley, se establece como un derecho de todo ciudadano el “vivir en un ambiente saludable”; así como su deber “de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, asegurando particularmente la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país”.

²⁹ Regulado en el artículo VII del Título Preliminar de la Ley General del Ambiente (Ley 28611): “Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza absoluta no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces y eficientes para impedir la degradación del ambiente”.

³⁰ Que comprenden el período desde el 28 de diciembre de 2015 (fecha a partir de la cual esta entidad se encarga de la revisión y aprobación de los EIA-d, las modificaciones de los EIA-d y los ITS, entre otros procedimientos vinculados a la actividad minera) hasta el 31 de enero de 2017.

³¹ El numeral 17 del Artículo 2° de la CPP de 1993 establece que “Toda persona tiene derecho a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación”. La CPP también regula el derecho de todo ciudadano al acceso a información pública en el Numeral 5 del Artículo 2°.

³² Así también se encuentra regulado en el artículo 31 de la CPP y las Leyes de Participación Ciudadana (Ley 26300 y su modificatoria, Ley 29313), que desarrolla iniciativas vinculadas principalmente a la participación política y electoral, pero no otro tipo de participación como por ejemplo en los procesos de toma de decisiones.

³³ Ley 28611, que entró en vigencia el 15 de octubre del 2005.

Al ser un derecho irrenunciable vivir en un ambiente saludable, así como un deber contribuir a su gestión, el Artículo III del Título Preliminar de esta Ley define el derecho a la participación de la siguiente manera:

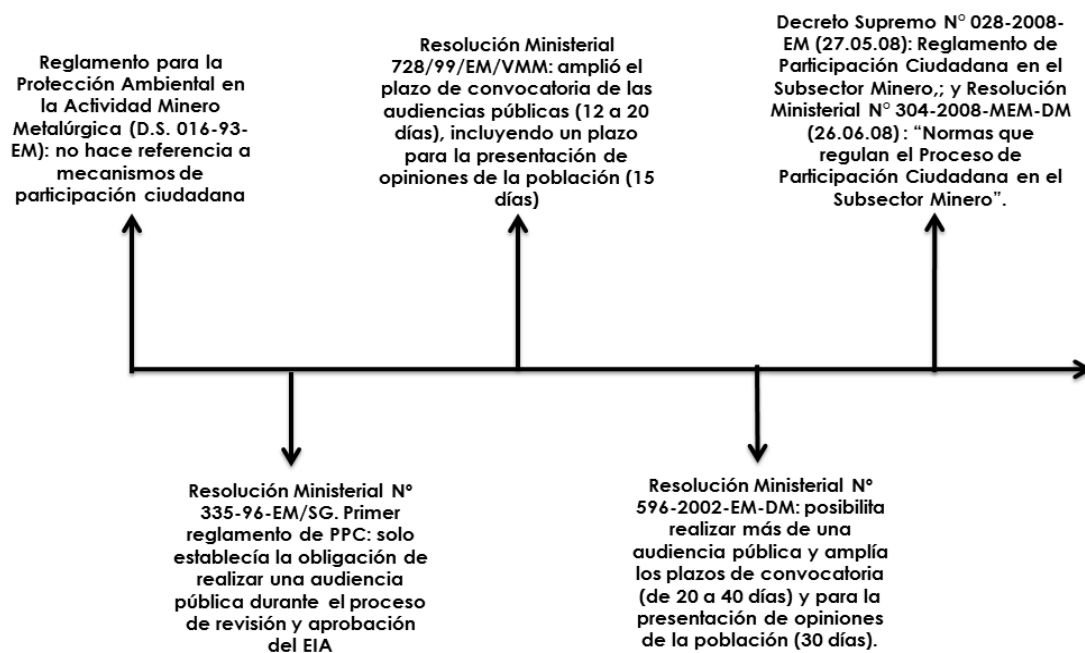
Toda persona tiene el derecho a participar responsablemente en los procesos de toma de decisiones, así como en la definición y aplicación de las políticas y medidas relativas al ambiente y sus componentes, que se adopten en cada uno de los niveles de gobierno. El Estado concuerda con la sociedad civil las decisiones y acciones de la gestión ambiental.

En concordancia con este artículo, el artículo 46° de la LGA establece que “Toda persona natural o jurídica, en forma individual o colectiva, puede presentar opiniones, posiciones, puntos de vista, observaciones u aportes, en los procesos de toma de decisiones de la gestión ambiental y en las políticas y acciones que incidan sobre ella, así como en su posterior ejecución, seguimiento y control”. En esa línea, el Estado tiene como obligación establecer los mecanismos formales que plasmen el ejercicio de este derecho en la gestión ambiental (Artículo 48°), lo cual conlleva implementar mecanismos específicos “para cada proceso de involucramiento de las personas naturales y jurídicas en la gestión ambiental” y además “eliminar las exigencias y requisitos de forma que obstaculicen, limiten o impidan la eficaz participación de las personas naturales o jurídicas en la gestión ambiental” (Artículo 50°).

Por su parte, la participación ciudadana no solamente es entendida como un derecho fundamental, sino también como un proceso. El Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, aprobado por DS 008-2005-PCM (publicado el 28 de enero de 2005), define a la participación ciudadana como “el proceso mediante el cual los ciudadanos, en forma individual o colectiva, inciden en la toma de decisiones públicas en materia ambiental, así como en su ejecución y control” (Artículo 78°). En ese sentido, los mecanismos de participación ciudadana ambiental se definen como “conjuntos de reglas y procedimientos que facilitan la incorporación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones en materia ambiental, así como en la ejecución de las mismas, incluyendo el acceso a la información ambiental y a la justicia ambiental, de acuerdo a Ley” (Artículo 79°).

De otro lado, en lo que respecta a los mecanismos de participación ciudadana aplicados en actividades mineras, el desarrollo de la normatividad ambiental en este sector productivo ha venido acompañado del reconocimiento de diversos procedimientos para plasmar este derecho. La siguiente línea de tiempo describe la evolución de las normas sobre participación ciudadana en el sector minero:

Ilustración 1: Línea de tiempo normas sobre participación ciudadana en el sector minero



Fuente: elaboración propia (2017)

Los procedimientos de participación ciudadana en el sector minero se rigen hasta la actualidad, por lo establecido en el Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero” (DS 028-2008-EM) y las “Normas que regulan el Proceso de Participación Ciudadana en el Subsector Minero”, aprobada mediante Resolución Ministerial (RM) 304-2008-MEM-DM). Estas normas regulan las actividades, plazos y criterios específicos para el desarrollo de los procesos de participación ciudadana en cada una de las etapas de la actividad minera. Regulan 13 mecanismos de participación ciudadana, algunos de los cuales son obligatorios³⁴, otros son optativos³⁵ y otros cuya ejecución no depende directamente de las empresas mineras³⁶.

Uno de los avances que introdujeron estas normas se relaciona con la institucionalización de la participación ciudadana como un proceso continuo, a lo largo de toda la operación minera y no solo durante la evaluación y aprobación del EIA. Ello se fundamenta en la necesidad de establecer relaciones sostenibles entre la población y la empresa, previniendo así la activación de conflictos socioambientales. En esa línea, estas normas plasman los principios de “diálogo continuo” y “vigilancia ciudadana”, a través de la posibilidad de conformar los denominados “Comités de Vigilancia y Monitoreo Ambiental Participativo”, cuya finalidad se orienta a que la

³⁴ Dentro de los mecanismos obligatorios se tienen los siguientes: acceso a los resúmenes ejecutivos y al contenido de los EIA; publicación de avisos de los planes de participación ciudadana en medios escritos y radiales; talleres participativos; audiencias públicas.

³⁵ Dentro de los mecanismos optativos o complementarios se tienen los siguientes: encuestas, entrevistas o grupos focales; distribución de materiales informativos; visitas guiadas al área o a las instalaciones; interacción con la población involucrada a través de un equipo de facilitadores; oficina de información permanente; monitoreo y vigilancia ambiental participativo; uso de medios tradicionales.

³⁶ Que incluyen la presentación de aportes, comentarios u observaciones a los estudios ambientales por parte de la población involucrada, y las mesas de diálogo convocadas por la autoridad competente.

población involucrada pueda efectuar el control y seguimiento de las acciones y compromisos asumidos por el titular minero.

Entendiendo que la participación ciudadana no se agota en el proceso de evaluación y aprobación, de un EIA, sino que se aplica a lo largo de la vida de una mina en todas sus etapas (exploración, explotación y cierre), estas normas reconocen como una vulneración del derecho a la participación “toda acción o medida que tomen las autoridades, los titulares mineros o las poblaciones involucradas, que impida u obstaculice el inicio, desarrollo o término de un proceso de participación ciudadana” (artículo 5.1 del DS 028-2008-EM).

También se desarrolla el derecho de acceso a la información, a través del cual las poblaciones tienen “derecho a solicitar, acceder o recibir información pública, de manera adecuada y oportuna, respecto de obras y actividades mineras que pudieran afectar, directa o indirectamente, el ambiente, sin necesidad de invocar justificación o interés que motive tal requerimiento” (artículo 5.2 del DS 028-2008-EM).

Sin embargo, existen algunos puntos críticos en el marco legal de participación ciudadana para el sector minero que se deben tomar en cuenta. Así, el carácter abierto y discrecional en la aplicación de los diversos mecanismos de participación ciudadana, transparencia y divulgación de datos a la población sobre los alcances de un proyecto minero que contemplan las normas vigentes, constituye una fortaleza y a la vez una debilidad para que estos alcancen sus fines: generar confianza entre la población y despejar cualquier duda que pudiera presentarse sobre los impactos ambientales y sociales que se podrían producir. Para ejemplificar este punto, cabe hacer referencia a una cita del MEM en una publicación del año 2010, “Guía de Participación Ciudadana en el Sub sector Minero”, la que en su parte introductoria, señala lo siguiente:

Los talleres y audiencias públicas en el subsector minero se convirtieron, en muchos casos, en espacios aprovechados para movilizaciones políticas más que para difundir y recoger información netamente relacionada con el desarrollo del proyecto minero. Aquí, el Estado y el titular minero deben dialogar y coordinar para que se den las condiciones idóneas para el éxito de los objetivos de los mecanismos de participación ciudadana a realizarse.

La población tiene derecho a expresar sus dudas, inquietudes, incomodidades y exigir que se cumplan compromisos y obligaciones ya pactadas. Sin embargo, no se debe obviar que según la norma vigente dichos espacios son principalmente informativos, entendiéndose éstos como espacios de información bidireccional, es decir, del Proyecto hacia los actores sociales y de los actores sociales hacia el Proyecto, en el marco específico del desarrollo de las actividades del Proyecto. (...)

Esta dinámica, la conversión de un espacio informativo en un espacio político que ha venido ganando fuerza a lo largo de los años, contribuye a complicar aún más relaciones de por sí complejas entre actores sociales que parten frecuentemente de visiones de desarrollo distintas. Esta es una de las principales razones por las cuales el titular minero debería considerar implementar mecanismos de participación ciudadana que van más allá de la obligatoriedad de la norma para conseguir un verdadero, multifacético y sostenible proceso de participación ciudadana para con los actores sociales de sus proyectos.

Este cambio de paradigma, del cumplimiento del requerimiento mínimo de la norma hacia el desarrollo de un verdadero proceso de participación ciudadana comprometido entre todos los

actores sociales, es lo que ofrece la implementación de un conjunto de mecanismos pensado dentro de una visión de manejo a largo plazo de las relaciones entre el proyecto y su entorno social específico. Es decir, pasar de realizar un trámite formal a crear una potente herramienta que permite el empoderamiento de todos los actores sociales involucrados en pos del establecimiento de relaciones mutuamente respetuosas y benéficas para lograr contribuir al mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de todos los involucrados, sociedad civil, empresas y Estado (MEM 2010: 10).

Esta cita del MEM describe de forma clara los lineamientos sobre los cuales es aplicado el proceso de participación ciudadana (en adelante PPC) regulado por ley. En un contexto de escasa presencia del Estado, su rol consiste en establecer unos pisos mínimos que debe cumplir toda empresa para obtener la certificación ambiental. Pero como lo refiere el mismo MEM, en la práctica estas condiciones mínimas no necesariamente cumplen con los objetivos de la participación ciudadana, lo cual conllevaría (de acuerdo al enfoque de este sector) que la empresa se vea en la necesidad de realizar esfuerzos adicionales -fuera del cumplimiento de los requisitos legales vigentes- para garantizar una convivencia pacífica con la población.

Por tales motivos, el MEM indica que el carácter abierto de las normas sobre participación ciudadana y transferencia de información sobre las actividades de las empresas mineras, permite a estas últimas adoptar todos los mecanismos existentes, y con la frecuencia que consideren adecuada, para generar la necesaria licencia social para la realización de un proyecto minero. Ello implica ir más allá del mero cumplimiento de la norma.

En ese sentido cabe entender la fortaleza y a la vez debilidad de estos mecanismos de interacción entre empresas, Estado y población regulados por ley. Los alcances y la capacidad de generar un real diálogo con la población se derivan de las mismas capacidades de las empresas. En ese marco, como indica SER (2011a, pág. 21), algunas empresas se preocupan por lograr un mejor acercamiento a la población, mientras que otras se limitan a hacer lo mínimo para obtener el "check" necesario para la aprobación de sus EIA.

De acuerdo a la revisión bibliográfica sobre este tema, la experiencia indicaría que la mayor parte de empresas mineras que vienen operando en el país se habrían limitado a cumplir solamente los requisitos mínimos establecidos por ley, y no habrían adoptado todas las medidas de diálogo y participación necesarias para otorgarle sustentabilidad social a su proyecto³⁷.

En el marco descrito, resulta debatible si los mecanismos de participación ciudadana, transparencia y acceso a la información sobre las actividades mineras regulados por las normas vigentes son suficientes para la obtención de la denominada *licencia social*; en suma, para reducir los niveles de desconfianza de la población respecto al papel de las empresas mineras y la parcialidad del Estado hacia sus intereses.

³⁷ Por ello algunas publicaciones (SER 2011a: 17 y 22; SER 2011b: 14) señalan que, en la práctica, estos mecanismos son meramente informativos y no han funcionado como espacios de participación real. Además, considerando que no existe obligación por parte del MEM de considerar los aportes que se pudieran haber formulado en los talleres informativos y audiencias públicas en el marco de un PPC, "en la casi totalidad de los casos la aprobación (de los EIA) haya sido automática, en función del cumplimiento formal de requisitos técnicos preestablecidos, sin tomar en cuenta el contexto histórico e institucional local y regional en el cual el proyecto minero se inscribe" (De Echave et al. 2009: 317).

Llama la atención que, habiéndose producido un incremento significativo de la conflictividad socioambiental desde el año de la puesta en vigencia de estas normas sobre participación ciudadana (2008), no se hayan procurado acciones para justamente fortalecer los mecanismos existentes y fomentar una mayor presencia del Estado.

Todo lo contrario, aprovechando ciertos resquicios legales se han flexibilizado aun más los avances obtenidos en esta materia. Y para ejemplificar este punto cabe hacer referencia nuevamente a una de las normas de los paquetazos ambientales: el DS 054-2013-PCM que regula la figura de los ITS. En tanto los ITS tienen un carácter de declaración jurada y el plazo para su aprobación es de 15 días hábiles, no contemplan la aplicación de ningún mecanismo de participación ciudadana. Como señala la ONG DAR:

Independientemente si los impactos reales del ITS en el medio ambiente son significativos o no, las modificaciones, sobretodo aquellas visibles, pueden generar una percepción negativa por parte de la población respecto a la transparencia de la información respecto del proyecto y originar especulación, lo que puede alimentar la posibilidad de un conflicto entre la empresa, la población y el gobierno (DAR 2015: 9).

3.2.1.2. Sobre los protocolos o lineamientos de convivencia entre empresas y población (relaciones comunitarias)

Tal como se describió previamente, el sistema de concesiones mineras, instaurado en la década de los noventa, empoderó a las empresas como impulsoras de los procesos de relacionamiento con la población. Ello significaba que las empresas tenían la misión de configurar y modelar los medios a través de los cuales iban a relacionarse con las comunidades y poblaciones de su área de influencia.

Por ello es que, inicialmente, las normas mineras que regulaban la presentación de los EIA no hicieron mayor referencia a planes de relaciones comunitarias. El Reglamento Ambiental Minero aprobado en 1993 (DS 016-93-EM) incluye en su definición de EIA la evaluación de los aspectos “socio-económicos y culturales en el área de influencia del proyecto”. Sin embargo, en el Anexo 2 de esta norma, que regula los términos de referencia para la presentación de los EIA, no se hace mención de protocolos de relacionamiento con la población.

De forma posterior a la aprobación de esta norma, el MEM aprobó diversas guías de orientación a las empresas mineras sobre los temas regulados en este reglamento ambiental. Las guías de elaboración de los EIA han ido incorporando como uno de sus componentes, los planes de relaciones comunitarias. Inicialmente estas guías no eran obligatorias para las empresas mineras, hasta la puesta en vigencia del DS 053-99-EM que estableció que la estructura de los EIA debía ser formulada sobre la base de las guías del sector minero aprobadas por el MEM.

Recién con el DS 042-2003-EM se incorporarían algunos lineamientos y principios de convivencia entre las empresas mineras y las comunidades de su área de influencia. Tal como se indica en uno de los Considerandos de esta norma: “el aprovechamiento de los recursos naturales, en el marco del desarrollo sostenible, implica el respeto al medio ambiente y al entorno social, así como lograr mecanismos de diálogo y de participación”. Para ello “es conveniente establecer un marco de referencia en el cual se desenvuelvan las actividades mineras, respetando el medio

ambiente y administrando responsablemente el impacto social para el beneficio común de las poblaciones del área de influencia de las actividades mineras, las empresas y el Estado”.

Para cumplir estos objetivos, este DS incorpora el denominado “Compromiso Previo” como requisito para el otorgamiento de concesiones mineras, agregando un nuevo literal al artículo 17 del Reglamento de Procedimientos Mineros (DS 018-92-EM). Este Compromiso se presenta en forma de Declaración Jurada y debe contener las siguientes obligaciones a cargo de las empresas:

- 1) Realizar sus actividades productivas en el marco de una política que busca la excelencia ambiental.
- 2) Actuar con respeto frente a las instituciones, autoridades, cultura y costumbres locales, manteniendo una relación propicia con la población del área de influencia de la operación minera.
- 3) Mantener un diálogo continuo y oportuno con las autoridades regionales y locales, la población del área de influencia de la operación minera y sus organismos representativos, alcanzándoles información sobre sus actividades mineras.
- 4) Lograr con las poblaciones del área de influencia de la operación minera una institucionalidad para el desarrollo local en caso se inicie la explotación del recurso, elaborando al efecto estudios y colaborando en la creación de oportunidades de desarrollo más allá de la vida de la actividad minera.
- 5) Fomentar preferentemente el empleo local, brindando las oportunidades de capacitación requeridas.
- 6) Adquirir preferentemente los bienes y servicios locales para el desarrollo de las actividades mineras y la atención del personal, en condiciones razonables de calidad, oportunidad y precio, creando mecanismos de concertación apropiados.

La norma también establece que estos compromisos se deben reflejar en los contenidos de los EIA (artículo 3°). Asimismo, dispone la obligación de presentar una declaración anual de actividades de desarrollo sostenible, la que debía comprender todas las actividades realizadas por la empresa durante el año, en función a estos compromisos (Artículo 5°).

El DS 052-2010-EM (publicado el 18 de agosto de 2010) amplió los alcances de estos 6 principios/compromisos, bajo el siguiente detalle:

- a) Enfoque de Desarrollo Sostenible: Contribuir al desarrollo sostenible de la población ubicada en el área de influencia de la actividad minera, procurando de manera conjunta con ella, el desarrollo y el fortalecimiento de la institucionalidad local, principalmente y la articulación con los proyectos de desarrollo productivo, que conlleven a la diversificación económica y la sostenibilidad local más allá de la vida útil de las actividades mineras.
- b) Excelencia Ambiental y Social: Realizar las actividades mineras en el marco de la política ambiental del Estado, en su interdependencia con el entorno social, buscando la gestión social y ambiental con excelencia y el uso y manejo responsable de los recursos naturales para impulsar el desarrollo sostenible.

c) Cumplimiento de Acuerdos: Cumplir con los compromisos sociales asumidos en convenios, actas, contratos y estudios ambientales.

d) Relacionamiento Responsable: Respetar a las personas e instituciones, autoridades, cultura y costumbres locales. Promover acciones que fortalezcan la confianza entre los actores involucrados con la actividad minera, a través del establecimiento y vigencia de procesos participativos y favoreciéndose la prevención y gestión de conflictos y la utilización de mecanismos alternativos de solución de conflictos.

e) Empleo Local: Fomentar preferentemente la contratación de personal local, para realizar labores de la actividad minera o relacionadas con la misma según los requerimientos del titular en las diversas etapas del ciclo minero y de forma consensuada con la población del área de influencia, pudiendo brindar para el efecto las oportunidades de capacitación requeridas.

f) Desarrollo Económico: Contribuir al desarrollo económico local y/o regional a través de la adquisición preferente de bienes y servicios locales y/o regionales en condiciones razonables de calidad, oportunidad y precio para ambas partes y la promoción de iniciativas empresariales; que busquen la diversificación de las actividades económicas de la zona.

g) Diálogo Continuo: Mantener un diálogo continuo y oportuno con las autoridades regionales y locales, la población del área de influencia de la actividad minera y sus organismos representativos, bajo un enfoque intercultural, proporcionándoles información transparente, oportuna y accesible sobre sus actividades mineras mediante el lenguaje y los medios de comunicación adecuados, de modo que permita el intercambio de opiniones, manifestación de sugerencias y participación de todos los actores involucrados, de conformidad con las normas de participación ciudadana aplicables. El enunciado de los Principios no responde a un orden jerárquico, destacando su interrelación y complementariedad, así como su integralidad para alcanzar el desarrollo sostenible de las poblaciones de las áreas de influencia mineras.

Es importante resaltar que, con la puesta en vigencia de las normas descritas, que establecen una serie de principios que debe contener el modelo de gobernanza de las actividades mineras en el país, no se han generado mecanismos para fiscalizar eficazmente el cumplimiento de los contenidos que se desprenden de estos compromisos en el período de operación de una minera. Las acciones de supervisión/fiscalización se han limitado a verificar que las empresas cumplan con la formalidad de entregar la Declaración Jurada de Compromiso Previo (como Anexo de la Declaración Anual Consolidada) en los plazos previstos por ley. Sin duda que el carácter abstracto o difuso de los compromisos incluidos harían complicadas las labores de fiscalización de sus contenidos. Tal vez por ello esta norma no ha tenido la trascendencia requerida para constituirse en una herramienta más eficaz en la gobernanza ambiental minera.

En síntesis, las relaciones entre empresa y población se han venido definiendo en un ámbito privado, en el cual el Estado (en su papel de actor secundario) se ha limitado a establecer ciertos parámetros que delinear los aspectos básicos que debe procurar toda estrategia de gestión social para generar una convivencia pacífica entre empresa y población³⁸. Cualquier arreglo o

³⁸ Ello, a través de las guías de relaciones comunitarias y de evaluación de EIA, y los términos de referencia comunes (TDR) establecidos para la presentación de los EIA. Cabe resaltar que, para el caso de las actividades de exploración, a partir de la RM 167-2008-MEM/DM (publicado el 10 de abril de 2008) se regularon los TDR para la presentación de los EIA, que incluyen los Planes de Relaciones Comunitarias. Mientras que para el caso de las actividades de explotación, beneficio y labor general, recién con la RM 166-2015-MEM-DM (publicada el 13 de marzo de 2015) se incluyen los Planes de Relaciones Comunitarias en los TDR comunes para la presentación de los EIA.

acuerdo que sobre la base de esas guías se celebren entre empresa y población, se rige por las leyes privadas. En ese sentido cabe entender lo dispuesto por el artículo 4 del DS 052-2010-EM recién mencionado, que describe los deberes básicos sobre los cuales deberían enmarcarse este tipo de relaciones entre empresa y comunidades:

Es deber de todas las partes interesadas, el cumplimiento y respeto de los compromisos y acuerdos asumidos, a través de convenios, actas, contratos, entre otros actos jurídicos, que se celebren en el marco de los compromisos con el desarrollo sostenible y de la legislación vigente. A efectos de objetar la validez, cumplimiento, interpretación, ejecución u otro aspecto relacionado con los actos jurídicos antes señalados, las partes interesadas deberán, en primer lugar, fomentar el diálogo bajo el principio de buena fe, o la implementación de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, a fin de llegar a un consenso; sin perjuicio que éstas recurran a la vía judicial y/o administrativa respectiva de acuerdo a la legislación sobre la materia.

3.2.2. Respeto a los mecanismos de fiscalización ambiental

Cuando una empresa minera obtiene su certificación ambiental a través de la aprobación de su EIA, ello implica que el órgano encargado de otorgarlo ya ha garantizado la viabilidad ambiental de un proyecto minero determinado (por lo menos formalmente). A partir de la finalización de esta etapa y la autorización para el inicio de operaciones (sea en la etapa de exploración, explotación o cierre), se activan los mecanismos *ex post* a cargo del fiscalizador ambiental, para garantizar que se cumplan las obligaciones que ha asumido la empresa en su EIA, además de las normas generales del sector minero. En ese sentido, una adecuada fiscalización se desarrolla sobre la base de una buena certificación, en tanto las deficiencias que pudieran existir en los EIA repercuten directamente en la eficacia de los mecanismos de fiscalización. Ello revela la importancia de que los EIA sean lo suficientemente claros y detallados, para que puedan incluir todas las medidas necesarias para mitigar y/o controlar los impactos ambientales y sociales generados por una actividad económica como la minera.

En el año 2009 se creó el Sistema Nacional de Fiscalización Ambiental (SINEFA), creándose a su vez al OEFA como su ente rector, teniendo la calidad de organismo público técnico especializado adscrito al sector ambiente³⁹. Al igual que en el caso del MINAM, la creación del OEFA también respondía al proceso de adecuación que tenía que seguir el Estado peruano para cumplir con las exigencias de los Estados Unidos en el marco del Tratado de Libre Comercio (TLC) suscrito entre ambos países. A partir del año 2010 el OEFA asumió las competencias de fiscalización en materia ambiental de las actividades mineras (quedando el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN a cargo de la fiscalización de las normas de seguridad).

Existen algunos aspectos relacionados con la fiscalización ambiental que merecen ser destacados en función a los objetivos de la presente investigación. En primer lugar, como recién se ha mencionado, la eficacia de la fiscalización ambiental se encuentra supeditada a la calidad de la certificación. En tanto la normativa ambiental general es muy abierta (lo cual dificulta su

³⁹ Inicialmente, las acciones de fiscalización ambiental estaban a cargo del MEM. Finalizando el gobierno de Toledo se creó el Organismo Supervisor de las Actividades Minero-Metalúrgicas (OSIMIN), como órgano autónomo encargado de la fiscalización de las empresas mineras. Posteriormente, en el gobierno de Alan García estas competencias serían trasladadas al OSINERG (en ese momento encargado de la fiscalización de las empresas de electricidad e hidrocarburos), pasándose a denominar Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN. Además de los aspectos ambientales, esta entidad también se encontraba facultada para fiscalizar el cumplimiento de las normas de seguridad minera.

fiscalización), para cumplir sus objetivos el OEFA depende de la calidad del EIA y de que el certificador haya identificado prospectivamente de la forma más objetiva posible, todos los impactos ambientales y sociales que va a generar un proyecto minero determinado; así como las modificaciones que posteriormente se realicen en alguno de sus componentes.

Tal como se describió en el apartado 3.2.1, existen una serie de deficiencias identificadas en el proceso de aprobación de los EIA respecto a la calidad de la evaluación por parte de la autoridad competente. Esta situación no se ha corregido en lo esencial; más bien pareciera que se vienen adoptando medidas para fortalecer estas falencias, como lo demuestran algunos aspectos regulados en las normas de los paquetazos ambientales sobre la evaluación de los EIA: reducción de los plazos existentes (incluyendo la responsabilidad administrativa del funcionario a cargo) y la opción de los ITS como procedimientos sumarios para modificaciones ambientalmente no significativas.

Considerando que los mecanismos de vigilancia ciudadana (a través de los Comité de Vigilancia y Monitoreo Ambiental Participativo) no se han implementado en muchos espacios de desarrollo minero, la fiscalización ambiental a cargo del Estado representa, en la práctica, el (único) medio a través del cual la población puede hacer seguimiento del desempeño ambiental de una minera durante su período de existencia. En ese sentido, la eficacia de estas acciones juega un rol fundamental para reducir las desconfianzas existentes que pudieran existir entre la población respecto a los impactos ambientales y sociales que se podrían producir; así como también en relación a la parcialidad del Estado hacia las empresas mineras.

Pero, nuevamente en la línea de lo descrito, las acciones del gobierno de Humala a través de los paquetazos ambientales se han orientado más bien a acrecentar esas dudas y desconfianzas sobre el rol del Estado y su connivencia con las empresas. Así, la Ley 30230 (publicada el 12 de julio de 2014), estableció en su artículo 19º una moratoria de 3 años a las facultades sancionadoras del OEFA. A partir de esa Ley el OEFA ya no puede aplicar multas, limitándose solamente a ordenar medidas correctivas ante las infracciones ambientales cometidas por las empresas. Más allá de las críticas sobre los desincentivos que estarían generando estas medidas para que las empresas mejoren sus prácticas ambientales (lo cual es discutible), lo cierto es que este tipo de medidas (que constituyen ayudas directas a las empresas) no contribuyen a reducir las desconfianzas existentes entre la población sobre el rol del Estado y las empresas mineras.

Otra de las cuestiones que cabe mencionar en cuanto a los alcances de la fiscalización ambiental de las actividades mineras, tiene que ver con la existencia de algunos vacíos existentes en el marco legal vigente para fiscalizar algunos aspectos o momentos del proceso de operaciones minero. Ello se debe al escaso desarrollo de la normativa ambiental en algunos sectores, y la indefinición en cuanto al órgano competente para asumir las funciones de fiscalización (considerando que el traspaso de competencias de los sectores al OEFA todavía no ha finalizado). Al analizar el caso práctico de la presente investigación se volverá a tocar este punto para evidenciar los problemas que se pueden generar ante este tipo de vacíos legales.

3.2.3. Respecto a la redistribución de la renta minera

Una de la críticas recurrentes a la actividad minera en el Perú tiene que ver con las desproporciones existentes entre los ingresos generados para la empresa por la extracción del

mineral y el aumento de la calidad de vida de la población del área de influencia. La actividad minera no habría generado “polos de desarrollo”, o por lo menos no existiría suficiente evidencia que permita establecer una correlación entre presencia minera y mejora de los niveles de vida de la población que habita esos territorios⁴⁰. La paradoja de la *maldición de los recursos naturales* resuena frecuentemente para países como el Perú, cuyos espacios de desarrollo minero (históricos y actuales) albergan por lo general a los sectores de la población con los más altos índices de pobreza del país.

El antecedente del sistema actual de redistribución de la renta minera se tiene en la CPP de 1993, que en su artículo 77 indica que “corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon”. En ese sentido, el canon se conceptualiza como una especie de “compensación” a las poblaciones donde se ubican los recursos naturales a explotar, con la finalidad de que el recurso generado “regrese” a las comunidades y se contribuya a su desarrollo.

Este artículo constitucional fue desarrollado por la Ley 27506, Ley de canon (aprobada en julio del 2001). Esta Ley y sus normas complementarias precisan cómo se conforman las distintas clases de canon, determina los criterios para su distribución y fija las pautas para su utilización y las responsabilidades de quienes administran los recursos. Respecto al canon minero, en su artículo 9° indica que éste equivale al 50% del “total de ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la actividad minera, por el aprovechamiento de los recursos minerales, metálicos y no metálicos”⁴¹.

Otra de las modalidades de distribución de los ingresos generados por esta actividad son las denominadas regalías mineras. Las regalías constituyen la contraprestación económica que las empresas mineras tienen que pagar al Estado por el derecho a explotar los recursos naturales⁴². Es importante señalar que en los últimos 3 gobiernos democráticos (Toledo, García y Humala) el régimen tributario de las actividades mineras ha estado sujeto a numerosas reformas y contrarreformas. El siguiente cuadro elaborado por la ONG CooperAcción describe las diversas políticas tributarias que se han venido aplicando en los últimos gobiernos:

Ilustración 2: Políticas tributarias en últimos gobiernos

⁴⁰ Incluso, Damonte (2014: 54) ha podido identificar una serie de investigaciones que demuestran que no existe una correlación positiva significativa entre presencia minera y desarrollo económico o social en la mayoría de estos territorios, citando las siguientes: “Te quiero pero no: minería, desarrollo y poblaciones locales” (Barrantes, Zárate, y Durand. 2005); “Hacia una estimación de los efectos de la actividad minera en los índices de pobreza en el Perú” (De Echave. 2005); “Minería y economía de los hogares en la sierra peruana: impactos y espacios de conflicto” (Zegarra, Orihuela y Paredes 2007).

⁴¹ Distribuidos de la siguiente manera: 10% para los gobiernos locales de la municipalidad o municipalidades distritales donde se explota el recurso natural; 25% para los gobiernos locales de las municipalidades distritales y provinciales donde se explota el recurso natural; 40% para los gobiernos locales del departamento o departamentos de las regiones donde se explote el recurso natural; 25% del total de canon para los gobiernos regionales donde se explote el recurso natural (de este porcentaje los Gobiernos Regionales deben transferir el 20% a las Universidades Nacionales de su jurisdicción).

⁴² Se encuentra regulada por la Ley 28258 y otras normas complementarias y modificatorias. Las regalías se calculan sobre la base de las utilidades obtenidas por las empresas, que se calculan a partir de la aplicación de tasas que varían entre 1% y 3% del valor del producto obtenido. La recaudación obtenida es destinada a los gobiernos locales (80%) y regionales (15%) donde se realiza la actividad, así como a las universidades (5%) ubicadas en el mismo departamento.

Alejandro Toledo Manrique (julio 2001-julio 2006)	Alan García Pérez (julio 2006-julio 2011)	Ollanta Humala Tasso (julio 2011-julio 2016)
Canon minero: se implementó el incremento del porcentaje del canon de 20% a 50%.	Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP), creado en diciembre de 2006.	Nueva Regalía Minera (Nueva RM), creada en setiembre de 2011 en reemplazo de la antigua RM.
Regalías mineras: se crearon en junio de 2004 (Antigua RM).	Mecanismo de inversión "Obras por Impuestos" (Oxi), creado en mayo de 2008.	Impuesto Especial a la Minería (IEM), creado en septiembre de 2011.
		Gravamen Especial a la Minería (GEM), creado en septiembre de 2011.

Elaboración: CooperAcción.

Fuente: De Echave & Mendoza 2016: 39

Estas variaciones fluctuantes en el régimen tributario han estado condicionados por diversas variables, como el cumplimiento de promesas electorales, la cotización del mineral en el mercado internacional o las presiones ejercidas por los grupos empresariales para promover inversiones en el sector⁴³.

Aunque no es propósito de la presente investigación hacer una revisión exhaustiva de cada una de las políticas descritas y sus resultados, es importante resaltar que, en términos generales, se han orientado a reducir la carga tributaria y los costos de producción y comercialización de las empresas mineras (aunque cabe señalar que existieron algunos períodos en los que se impulsó una mayor carga tributaria a las empresas, como en la primera etapa del gobierno de Humala).

La orientación de estos regímenes tributarios se deben enmarcar también con la existencia de diversos beneficios y excepciones tributarias para el sector minero, como es el caso de los CET y figuras como la depreciación acelerada, la deducción del impuesto a la renta por inversión en servicios públicos, la devolución anticipada del impuesto general a las ventas (IGV) o la reinversión de utilidades.

En ese sentido, las políticas fiscales implementadas en los últimos años han seguido las pautas establecidas por las reformas fujimoristas de inicios de los noventa orientadas a otorgar facilidades a las inversiones mineras. Ello ha determinado que se reduzcan significativamente las transferencias de estos tributos a las regiones y localidades⁴⁴.

⁴³ Respecto a este último factor descrito, resulta importante destacar que cuando se creó la Ley de Regalías Mineras (2004), las empresas mineras que contaban con CET se negaron a pagarlo bajo el alegato de que les generaba una doble tributación (sumado al IR). El Tribunal Constitucional (TC) resolvió declarando que la regalía no constituía un tributo y por lo tanto les era aplicable. A pesar de esta sentencia del TC, las empresas siguieron negándose a asumir esta obligación, bajo la interpretación de que sus CET todavía los protegían porque estos convenios otorgan un marco de "estabilidad administrativa" y la regalía constituía "un acto administrativo". Esta situación de indefinición tampoco fue aclarada por los órganos estatales correspondientes. Por un lado el MEM, como titular del sector minero y como el responsable de firmar los CET con las empresas mineras, opinó a favor de considerar a las regalías como parte de la estabilidad administrativa, pero dejando en claro que su opinión no era vinculante. En la misma línea, el MEF, como encargado de la recaudación y distribución de las regalías, opinó que el encargado de pronunciarse sobre la aplicabilidad de la regalía como parte de la estabilidad administrativa era el MEM. Este vacío e indefinición derivó posteriormente en que la ley de regalías no fuera aplicable a empresas con CET (CooperAcción 2007: 41-42).

⁴⁴ De acuerdo a una investigación del portal Web "Ojo Publico.com", las exoneraciones fiscales del sector minero en los últimos 10 años se estimarían en S/ 1.567 millones; ello en función a una base de datos construida para analizar los efectos de 4 exoneraciones tributarias: la reducción del impuesto a la renta (IR) por obras de infraestructura, la reinversión de utilidades, la devolución del IGV por trabajos realizados durante la fase de exploración y la depreciación

No obstante, en los últimos años se han transferido montos millonarios a regiones y localidades por conceptos de canon o regalías. Sin embargo, de acuerdo a algunos autores⁴⁵, a pesar de estas millonarias transferencias todavía no existirían evidencias contundentes de que los recursos del canon o las regalías transferidas hayan traído prosperidad y desarrollo económico y social a los territorios receptores. De acuerdo a León (2012: 110), el principal problema radica en la mala gestión de los gobiernos locales para invertir estos recursos en obras de impacto, produciéndose despilfarros en obras figurativas (grandes palacios municipales, monumentos, entre otros) que no han contribuido a mejorar las condiciones de vida de la población.

En ese sentido, las inversiones públicas realizadas con estos recursos no responderían a una línea de base, estudio previo o planificación concertada que permita identificar cuales son las reales necesidades de la población. Una cuestión que incide en este problema radica en el débil acompañamiento y apoyo del Gobierno nacional hacia los gobiernos subnacionales.

Un factor importante que se relaciona con este problema es la corrupción existente en la licitación de obras públicas, lo cual genera ineficiencia en el gasto y deficiencia en la calidad de las obras (pues la empresa ganadora no necesariamente es la mejor, sino la que mejor ha gestado sus intereses ante los municipios⁴⁶). Existen numerosos casos de corrupción que se han “destapado” en los últimos años en gobiernos regionales y locales que manejan presupuestos alimentados por estos recursos obtenidos de la actividad minera.

En ese sentido, aparentemente las transferencias de recursos por canon o regalías no habrían contribuido significativamente a reducir las brechas económicas y sociales existentes en los espacios de desarrollo minero. Todo lo contrario, la estructura de distribución del canon y las regalías habrían generado disputas por obtener mayores recursos, lo cual habría exacerbado los conflictos entre las regiones, las provincias y los distritos⁴⁷.

En suma, tanto las preferencias fiscales brindadas a las empresas, como la ineficacia en el gasto de los recursos generados por el canon, regalías y otros tributos, han contribuido a alimentar en muchos sectores de la población la percepción de parcialidad del Estado/gobierno hacia las empresas mineras (a lo cual cabe agregar las dificultades existentes para acceder a información sobre los ingresos generados por las actividades mineras y su forma de distribución), reforzando la idea de que los montos millonarios que se mueven en este sector (y no solo relacionados con el monto de tributación al Estado, sino con los montos para los traspasos y fusiones corporativas) no generan beneficios a la población.

del valor de los bienes. Fuente en: <https://ojo-publico.com/331/las-intocables-exoneraciones-del-club-minero>. Fecha de búsqueda: 30 de marzo de 2017.

⁴⁵ Damonte (2014: 55) cita dos investigaciones en particular que plantean este problema: “Te quiero pero no: minería, desarrollo y poblaciones locales” (Barrantes, Zárate, y Durand. 2005); y “¿Minería sin fronteras? Conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú”(Arellano-Yanguas. 2011)

⁴⁶ De acuerdo a Damonte (2014: 55), los montos transferidos por canon son invertidos de manera desigual por los gobiernos locales, priorizando inversiones de manera clientelista.

⁴⁷ En relación a los impactos del canon minero, Damonte (2014: 55-56) señala lo siguiente: “La asignación del canon genera enormes brechas en el acceso a fondos públicos entre los territorios «productores» y los que no son catalogados como tales. Asimismo, la focalización del canon minero y la ausencia de planificación estatal regional han generado dinámicas económicas de enclave. Las localidades «productoras», con acceso a enormes fondos públicos, generalmente se ven rodeadas por localidades con presupuestos públicos mucho menores y sin ningún plan concertado de desarrollo conjunto”.

3.2.4: Respeto al tratamiento de la conflictividad social existente

Como antecedentes del tratamiento estatal de la conflictividad social existente, resulta importante señalar en primer lugar que, con la llegada al poder de Fujimori se cierra un ciclo de conflictividad en el país marcado por la derrota de la subversión. Este nuevo régimen combinó una economía neoliberal con prácticas autoritarias en el ejercicio del poder, debilitando y fragmentando a los partidos políticos, sindicatos y, en el ámbito rural, a las organizaciones campesinas y nativas, y otras organizaciones sociales⁴⁸. Las protestas durante el gobierno de Fujimori serían escasas hasta fines de 1997, momento en el cual se inicia un repunte marcado por las manifestaciones contra el régimen fujimorista y que tuvo su punto más alto en el año 2000 (Bedoya 2014: 27).

El inicio de un nuevo período democrático en el país con el gobierno de transición de Paniagua (2000-2001) y el gobierno de Toledo (2001-2006), abrió un nuevo ciclo de conflictos sociales en el país, con un aumento significativo en la cantidad y el tipo de conflictos. ¿En que reside esta aparente paradoja? Una respuesta intuitiva parte por señalar que la apertura democrática generó nuevos espacios y posibilidades de participación a sectores de la población tradicionalmente excluidos, lo cual se conjuga a la vez con el mayor empoderamiento y toma de conciencia de sus derechos que esta población ha venido desarrollando; ella habría comenzado a tomar conciencia del impacto que su movilización tiene en la obtención de sus demandas⁴⁹.

El proceso de regionalización lanzado en el 2003 devino en transferencia de recursos y competencias a las estructuras departamentales y municipios, en un contexto de crecimiento económico y mayor apertura para la aplicación de mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas.

En dicho marco, los conflictos producidos durante los primeros años del nuevo milenio se focalizaron en el ámbito subnacional: cuestionamientos a la gestión y el uso de los recursos por parte de los alcaldes, localidades que buscaban escindirse de sus municipios y constituir el suyo propio para recibir directamente los recursos estatales, disputas por el uso de los recursos públicos en general. El asesinato del alcalde provincial de Ilave (Puno) en el año 2004 constituye un hito de esta nueva etapa de conflictos en el país.

Sería durante el gobierno de Toledo, en el año 2004, que se creó la primera oficina especializada en la atención de la conflictividad social a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). El enfoque de esta oficina era la producción de información para mejorar la toma de

⁴⁸ Como señalan Damonte & Glave (2016, pag. 26), en lo que respecta al sur andino, el debilitamiento de las federaciones campesinas y organizaciones sociales de la zona redujo su “capacidad de movilización e intermediación. Los liderazgos se individualizaron y personalizaron; los líderes campesinos con experiencia partidaria y administrativa comenzaron a practicar una política personalista, en la cual la capacidad individual se antepuso a la adscripción institucional o ideológica”.

⁴⁹ El otro factor fue el apetito por minerales, especialmente de China, que elevó los precios y la inversión extranjera a partir de las privatizaciones de período de Fujimori. En general, la evolución de la demanda global de bienes primarios ha estado asociada al crecimiento económico de China desde la década de 1990, y se vio reforzada a partir del año 2000 por los procesos de crecimiento de otras economías emergentes, como la India e Indonesia, entre otras. A su vez, el mayor crecimiento de los sectores de la construcción, la infraestructura y la industria manufacturera (que utilizan acero, conductores eléctricos y metales industriales, entre otros), que se ha acentuado en las economías emergentes, ha estado asociado a una mayor demanda global de metales como hierro, cobre y aluminio, entre otros, que son minerales de exportación latinoamericanos.

decisiones del gobierno central en situaciones de conflictividad social. En el 2005 se creó la Unidad de Análisis de Conflictos a través del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Durante ese período comienzan a manifestarse acciones de oposición frente a grandes proyectos mineros, siendo los casos más significativos Tambogrande y Río Blanco en Piura y Cerro Quilish en Cajamarca. La poca capacidad de respuesta del gobierno de Toledo determinó que ninguno de estos proyectos haya podido ejecutarse hasta la actualidad.

Posteriormente, durante el segundo gobierno de Alan García se creó la Secretaría de Coordinación (DS 062-2007-PCM) y luego la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales - OGCS (DS 010-2010-PCM), ambas bajo la conducción de la PCM. Durante este período aumentó significativamente la recurrencia e intensidad de los conflictos socioambientales en el país, lo que se vio alimentado por la estrategia del gobierno de flexibilizar los requisitos para el acceso y explotación de los recursos naturales del país, y que tuvo su base ideológica en los artículos “El síndrome del perro del hortelano” de autoría del Presidente García. La estrategia del gobierno frente a los conflictos siguió siendo reactiva, propugnando un discurso conspirativo que devino en la aprobación de una serie de normas que, en la práctica, criminalizaba la protesta social⁵⁰.

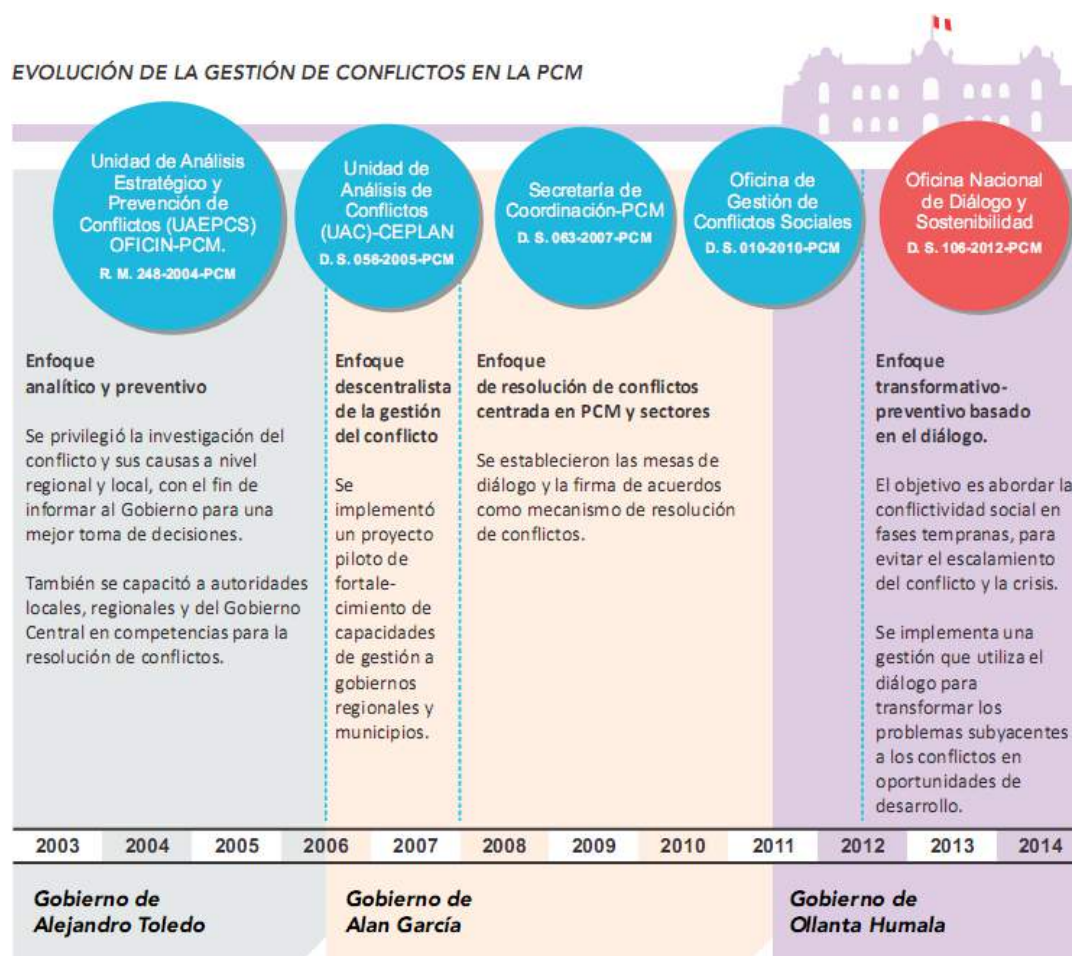
Esta confluencia de elementos tuvo su punto más álgido con los hechos producidos en Bagua en el año 2009, que determinó el retroceso del gobierno en sus medidas y el impulso a la aprobación de la Ley de Consulta Previa a los pueblos originarios, que finalmente se daría iniciando el gobierno de Humala. Contradictoriamente, durante el segundo gobierno de García se creó el MINAM y el OEFA.

Finalmente, durante la gestión de Humala, la OGCS se transformaría en la ONDS (DS 106-2012-PCM), con un enfoque más preventivo para abordar situaciones conflictivas en etapas iniciales. Sin embargo, en la práctica, las reacciones del gobierno ante situaciones de conflictividad socioambiental han seguido siendo tardías, como lo demuestran los casos de Conga, Tía María, y el caso de estudio de la presente investigación.

El siguiente cuadro elaborado por la ONDS y presentado en un informe del año 2014, describe la evolución institucional del tratamiento de los conflictos sociales en la PCM:

⁵⁰ Con la aprobación de los Decretos Legislativos 982, 983, 988 y 989.

Ilustración 3: Evolución de la Gestión de Conflictos en la Presidencia del Consejo de Ministros



Fuente: ONDS 2014b: 35

Asimismo, a partir del año 2005 con la creación de la Oficina General de Gestión Social (OGGS) del MEM, se comenzaron a crear unidades de conflictos en diversos ministerios. En la actualidad existen al menos 15 oficinas de gestión de conflictos en diversos sectores gubernamentales, dentro de las cuales cabe destacar a la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo, la Oficina de Asesoramiento en Asuntos Ambientales del MINAM, la Coordinación de Conflictos Socioambientales del OEFA, la Unidad de Prevención y Gestión de Conflictos de la Autoridad Nacional del Agua (ANA), entre otros (Flores 2016: 11).

La gestión de los conflictos socioambientales por parte del Estado (dentro de los cuales se incluye al sector minero) se ha plasmado principalmente a través de las denominadas “mesas”⁵¹: espacios de diálogo donde las partes involucradas en un conflicto dialogan y tratan de encontrar soluciones/acuerdos que satisfagan sus intereses⁵².

⁵¹ Un antecedente de estas mesas de diálogo son las Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP), que se crearon durante el gobierno de transición de Paniagua (2001) y que tenían como finalidad abordar aspectos relacionados con la reducción de los niveles de pobreza.

⁵² Las “mesas de diálogo” se han plasmado normativamente como uno de los 13 mecanismos de participación ciudadana cuya ejecución no depende directamente de las empresas mineras, reguladas por la RM 304-2008-MEM-

Por lo general, las mesas se encuentran conformadas por funcionarios del Estado de diferentes sectores⁵³ (de nivel nacional) y representantes de la población. Estos últimos se conforman principalmente por aquellos que han participado de los hechos que dieron origen al espacio de diálogo (y otros con distinto nivel de involucramiento, como los asesores externos). También como parte de la población pueden participar ONG, Iglesias u otros organismos, dependiendo del caso a tratar. En algunos casos las autoridades locales (alcaldes) y regionales asumen la representatividad de la población, lo cual puede devenir en niveles de confrontación con los intereses del Gobierno nacional.

Asimismo, en la mayoría de los casos estos espacios de diálogo también cuentan con la participación de funcionarios de la empresa. Ello es así debido a que los problemas o hechos que dan origen a este tipo de conflictos se relacionan con acciones u omisiones de la empresa, o porque las soluciones para canalizar positivamente los conflictos dependen de acciones o compromisos que puede asumir la empresa.

La ONDS establece una caracterización de las mesas de acuerdo a la finalidad o los objetivos a alcanzar por estos espacios de diálogo, diferenciando las “mesas de diálogo” de las “mesas de desarrollo”. Las primeras son definidas como aquellas que “suelen conformarse en respuesta a un conflicto social que ha escalado y hecho crisis (...) su propósito es dar lugar un proceso que ayude a la creación de un clima de confianza entre los principales actores (...) con el fin de llegar a conocer mejor sus intereses, posiciones y necesidades, y de esta manera arribar a acuerdos mutuamente beneficiosos” (ONDS 2013: 35).

En cambio, las mesas de desarrollo surgen como una respuesta ante las falencias de las mesas de diálogo, teniendo como objetivo “contribuir al desarrollo local mediante intervenciones multisectoriales articuladas, que trasciendan la mera suma de trabajos dispersos y fragmentarios, con la perspectiva de ampliar la presencia del Estado en una determinada localidad, población o ámbito” (ONDS 2013: 36).

De esa manera, las mesas de diálogo tendrían un carácter “reactivo” frente a una crisis derivada de una situación de conflicto, mientras que las mesas de desarrollo tendrían un enfoque preventivo orientado a evitar el escalamiento de un conflicto en escenarios de riesgo y conflictividad potencial. Ambos tipos de mesas pueden, a su vez, desagregarse en grupos de trabajo (también denominados mesas técnicas), en función a los acuerdos que hayan llegado las partes para abordar un tema específico (ambiente, responsabilidad social, inversión pública, entre otros).

Más allá de la caracterización realizada por la ONDS sobre estos espacios de diálogo, la práctica revela que los límites entre uno y otro tipo de mesa no son tan claros, puesto que en muchas ocasiones las mesas de diálogo han definido la ejecución de programas sociales a cargo del

DM, que la define como un “Espacio permanente o temporal de interacción entre los representantes acreditados de la población involucrada, de la sociedad civil organizada, de los titulares mineros y las autoridades locales, regionales o nacionales con competencias, en el que se aborda determinados asuntos ambientales o socio ambientales relacionados al proyecto minero, a fin de construir consensos y establecer acuerdos”.

⁵³ De acuerdo al tipo de conflicto socioambiental a atender (sea minero, energético o pesquero, etc.), y dependiendo de su magnitud, varía el tipo de funcionario estatal participante (que puede pertenecer a un ministerio o a un organismo público autónomo). También se puede incorporar a autoridades regionales o municipales (provinciales y distritales).

Estado o las empresas. En otros casos, las mesas de desarrollo han surgido de episodios de conflictividad social. En esa línea, diversos autores (De la Puente y Paredes 2014; De Echave et al. 2009; Flores 2016; Tanaka 2008) coinciden en resaltar que un patrón común de estas mesas es (paradójicamente) su aleatoriedad. No existen protocolos formales o criterios comunes que permitan determinar qué actores intervienen, quién hace las convocatorias de las reuniones, cuál es el período de duración de las mesas, cada cuanto tiempo se realizan las sesiones de trabajo, de qué manera se toman las decisiones o quién la preside⁵⁴.

Inclusive algunas mesas se han conformado mediante normas (por lo general una RM), mientras que otras no tienen respaldo legal, siendo una demanda frecuente de los representantes de la sociedad civil participantes, que se formalicen los espacios de diálogo en los cuales participan. La capacidad de presión de la población es lo que suele determinar la formalización de las mesas.

Por lo general, las mesas creadas mediante norma incorporan un reglamento interno y procedimientos de toma de decisiones, así como un plazo de duración. El hecho de que no todas las mesas de diálogo se formalicen, configura la naturaleza híbrida de este espacio de interacción entre actores, oscilando entre la formalidad y la informalidad.

Ello determina que las dinámicas y reglas de juego de estos espacios de diálogo varíen en cada caso, en función a diversas variables tales como la magnitud del conflicto o la actitud de los actores participantes para resolver los problemas que dieron origen al conflicto. Como advierte la misma ONDS, “esta heterogeneidad responde sin duda a las condiciones de la conflictividad del país, pero también puede convertirse en una debilidad en la medida en que no se armonizan procedimientos y se establece una clara normatividad para su funcionamiento y sus alcances” (ONDS 2013a: 12). Sin embargo, como advierten De la Puente y Paredes (2014: 95), esta falta de regulación de las mesas “pueden reproducir una serie de asimetrías sociales que muchas veces son precisamente causa de los conflictos mismos”.

Una cuestión importante a tomar en cuenta también, es el período posterior a la finalización de un espacio de diálogo. Por lo general en estos espacios las autoridades estatales asumen muchos compromisos de proyectos de inversión. Pero una práctica recurrente en el país ha sido el atraso o incumplimiento de estos compromisos, generando una situación cíclica en la cual los conflictos se vuelven a activar cada vez que la población reclama por los compromisos incumplidos asumidos en espacios de diálogo creados anteriormente (y que supuestamente ya habían finalizado satisfactoriamente). Los procesos administrativos para la ejecución de proyectos de inversión parecieran no coincidir con las expectativas y tiempos de la población, lo cual constituye otro factor de conflictividad.

Asimismo, en muchos casos los representantes estatales que acuden a las mesas no tienen mayor capacidad de decisión, lo cual también genera descontento entre la población por considerar que están siendo “mecidos” (burlados) y que no se les va a dar soluciones a sus

⁵⁴ Respecto a este último punto, en tanto la autoridad encargada de presidir la mesa varía, como señala Flores (2016: 11), “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”.

reclamos. Igualmente, otra de las cuestiones que suelen criticarse de estas mesas es el lenguaje técnico utilizado, difícilmente comprensible para los dirigentes sociales.

Lo concreto es que en los últimos años las autoridades estatales han tenido que enfrentarse a un número creciente de conflictos socioambientales y dentro de estos, a aquellos que se derivan de actividades mineras, constituyéndose estos en la modalidad más recurrente hasta la actualidad. De esa manera, de acuerdo al Reporte de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo de Diciembre de 2016, de un total de 212 conflictos sociales registrados, 146 constituían conflictos socioambientales (68.9% del total de conflictos⁵⁵). Además, 95 conflictos socioambientales correspondían a conflictos mineros (65.1% del total de conflictos socioambientales), de los cuales 77 constituían conflictos activos (63.6% del total de conflictos socioambientales activos) (Defensoría del Pueblo 2016: 8, 20-21).

Por su parte, en un informe de Enero de 2017 (ONDS 2017: 2), la ONDS registró 167 conflictos sociales, de los cuales 52 se encontraban en tratamiento (conflicto social) y 115 en estado de prevención (diferencia o controversia). A diferencia de la Defensoría del Pueblo que incorpora el tipo conflicto socioambiental para su registro estadístico, la ONDS tipifica los conflictos según el tipo de actividad productiva, registrando la existencia de 52 conflictos mineros en estado de tratamiento (42.3% del total) y 49 en estado de prevención (42.6% del total).

Cabe resaltar por último, que del total de conflictos socioambientales registrados por la Defensoría del Pueblo a Diciembre de 2016, 13 correspondían al departamento de Apurímac (11 activos y 2 latentes); Apurímac también constituía el departamento con mayor número de conflictos sociales (25 en total, 20 activos y 5 latentes). Tal como indica Flores (2016: 7-9) sobre la base de la revisión de los reportes defensoriales hasta octubre de 2015, en los últimos años los conflictos socioambientales se han comenzado a concentrar en la macrorregión sur del país, desplazando a la macrorregión norte. Ello se debería a la mayor concentración de la cartera de proyectos mineros (64% del total a octubre de 2015) y al mayor flujo de inversión de inversión minera (67% entre enero y setiembre de 2015) en esta zona del país.

⁵⁵ Los otros tipos de conflictos (además de los conflictos socioambientales) que registra la Defensoría del Pueblo de acuerdo a su metodología, son los siguientes: Asuntos de gobierno nacional, Asuntos de gobierno local, Asuntos de gobierno regional, Comunal, Demarcación territorial, Laboral, Cultivo ilegal de coca, Electoral, Otros asuntos.

Capítulo IV: Estudio de caso

4.1. Primera etapa

4.1.1. Antecedentes del proceso de licitación de Las Bambas

El proyecto Las Bambas se ubica entre las provincias de Grau y Cotabambas, departamento de Apurímac. Representa una continuación geológica del denominado “Copper Belt del Sur”, que comprende a zonas con alto contenido de cobre y proyectos mineros situados en el norte de Chile y el sur peruano.

Desde la época colonial se encuentran referencias de explotación minera en las provincias de Cotabambas y Grau, principalmente en la mina de Cochasayhuas, ubicada en la provincia de Cotabambas. A partir del año 1911 se registran actividades de exploración en el área que contiene los yacimientos de Las Bambas, a cargo de la empresa Ferrobamba Ltda. Posteriormente, en la década de los cuarenta, las concesiones que contenían estos yacimientos fueron adquiridas por la Cerro de Pasco Mining Corporation, que continuó con los estudios geológicos en la zona. Otras empresas como Kruger y Barba también realizaron en la época estudios geológicos en la zona. Como parte de las políticas nacionalizadoras del gobierno del General Velasco, el Estado peruano asumió la titularidad de los yacimientos que no habían entrado en producción entre los que se incluyeron los de estas provincias⁵⁶. Más allá de estos antecedentes, hasta antes de los 90’ no se alcanzó a desarrollar una operación minera concreta en la zona en la que se encuentra emplazada Las Bambas (De Echave 2009: 149-150).

Posteriormente, como parte de las reformas neoliberales iniciadas con Fujimori, se sanearon y pusieron en valor los yacimientos mineros existentes en Apurímac, incrementándose sustantivamente las actividades de exploración por inversionistas privados. Así, los derechos mineros vigentes en Apurímac que representaban al inicio de la década el 3.37% de su territorio, en 1999 ya ocupaban el 24.8%, el 2007 llegaron al 33.4%, y el año 2015 a 57.1% (Flores 2016: 59).

En 1993 Las Bambas fue incluido dentro de los alcances del DL 674 (vigente desde el año 1991), Ley de Promoción de la Inversión Privada de las Empresas del Estado. A partir de ese momento se inició un largo proceso administrativo de saneamiento del área que comprendía Las Bambas y sus yacimientos (Ferrobamba, Sulfobamba, Charcas y Chalcobamba). Finalizado este proceso, el año 2003 el Estado encargó a la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (ProInversión) su concesión. De esa manera se lanzó la convocatoria a participar en el Concurso Público Internacional PRI-80-2003 del Proyecto Las Bambas (ProInversión 2005: 55).

Paralelamente, se inició un proceso de diálogo entre funcionarios de ProInversión y autoridades regionales y locales, dirigentes de organizaciones sociales y representantes de comunidades, con la finalidad de generar condiciones sociales favorables para la realización del proyecto minero. Así, el 16 de setiembre de 2003 se suscribió el convenio de Promoción de la Inversión Privada en Apurímac, entre el presidente regional, alcaldes de Cotabambas, y funcionarios del

⁵⁶ Esta fue una medida revolucionaria en ese entonces pues las grandes empresas mineras mantenían reservas como parte de sus estrategias mundiales sin explotar, y el gobierno determinó que aquello que no había sido explotado revirtiera al Estado.

MEM y ProInversión (De Echave 2009: 150). El 2 de octubre los alcaldes distritales y provinciales de Grau y Cotabambas suscribieron la denominada “Declaración de Challhuahuacho”, con la cual se ratificó el apoyo de estas autoridades al proceso al proyecto Las Bambas.

En las bases del Concurso Público Internacional se establecía que el contrato incluía un aporte a un fondo en fideicomiso, destinado al financiamiento de proyectos a favor de las comunidades de la zona de influencia directa. La empresa ganadora se debía comprometer a aportar un monto mínimo de US\$ 5 millones más el 50% del diferencial del precio ofertado sobre el precio base (\$40 millones). Confirmadas las reservas y una vez decidida la explotación de los yacimientos, se tendría que realizar un nuevo aporte al fideicomiso de US\$ 13,5 millones, a lo que se sumaría un pago anual del 3% por concepto de regalías cuando se iniciara la comercialización de los minerales extraídos (ProInversión 2005: 63).

Asimismo, en las bases del concurso se incluyó un Anexo K referido a las “Condiciones Sociales para la Explotación del Proyecto Minero Las Bambas”. Este Anexo detalla 17 compromisos de los cuales 7 eran responsabilidad de la empresa ganadora y los restantes de los ministerios de Energía y Minas, de Economía y Finanzas, y ProInversión (ProInversión 2005: 63-64):

Tabla 1: Compromisos Empresa y Estado, de acuerdo al Anexo K

Compromisos de la Empresa	Compromisos del Estado
1. Estudio de Impacto Ambiental de conservación del medio ambiente, flora, fauna y recursos hídricos.	3. Inversión en proyectos de infraestructura básica sociales.
2. Oportunidad de trabajo a profesionales, técnicos y obreros de provincia y región como prioridad.	6. Programas de sanidad animal y agraria.
4. Reubicación de comunidades afectadas en condiciones adecuadas, previo pago de justiprecio conforme a ley.	7. Transferencia de tecnología y asistencia técnica en programas de cultivo y crianza.
5. Reposición de tierras y pasturas afectadas.	8. Apoyo en comercialización de productos agrícolas y pecuarios.
9. Respeto a la cultura, costumbres y fundamentalmente a derechos humanos.	10. Seguro de salud para comuneros afectados.
13. Responsabilidad social y ambiental de empresas, estableciendo relaciones positivas con comunidades.	11. Asignación preferencial de regalías y canon para comunidades afectadas, distrito, provincia y región.
14. Integrar y armonizar el desarrollo minero con actividades agropecuarias.	12. Fiscalización externa periódica con especialistas para evaluar cuantitativa y cualitativamente contaminación hídrica, suelo y otros, acompañado por comité de medio ambiente orientado a prevención de impactos negativos.
	15. Proyectos de contratos serán de conocimiento de habitantes de provincia y región.
	16. Suscripción de contrato en el lugar del proyecto, con pleno conocimiento autoridades y sociedad civil.
	17. Recursos generados por proyecto se canalizarán a comunidades involucradas de provincia y región que sea responsable y genere desarrollo sostenible.

De acuerdo con ProInversión, en la zona de intervención existían condiciones de pobreza y falta de acceso a servicios básicos, por lo que se requería adoptar una serie de acciones para obtener la licencia social para el proyecto. Así, por un lado, la Gerencia de Asuntos Sociales y Comunitarios de ProInversión, puso en marcha un proceso de información sobre los alcances de Las Bambas, acompañado por una campaña de promoción para mejorar la imagen de la actividad minera entre la población. Con dicho fin, se realizaron una serie de foros y audiencias públicas en las comunidades del área de influencia. Asimismo, se instaló una Oficina de Fiscalización Minera en el distrito de Challhuahuacho, que hacía las veces de un centro de información público que no solo incluía el proyecto Las Bambas, sino que también ofrecía información geográfica y geológica, legislación minera y ambiental, u otros. Esta iniciativa fue complementada con la realización de visitas guiadas a entidades estatales y a los proyectos mineros Pierina y Antamina (ambos en el departamento de Ancash), con la finalidad de que algunos dirigentes locales pudieran observar las tecnologías adoptadas por la minería moderna y de esa manera mejorar sus percepciones sobre esta actividad (ProInversión 2005: 78 y 81).

Puestas en marcha todas estas iniciativas, ProInversión efectuó un balance positivo de su proceso de acercamiento con la población. Jorge Merino, que era Coordinador de Asuntos Mineros de ProInversión en ese entonces, y uno de los principales impulsores del proceso de concesión de Las Bambas, declaró lo siguiente:

(...) poco a poco, cada vez más gente empezaba a manifestarse a favor de la inversión privada en minería, siempre y cuando cumpliera con ciertas condiciones de carácter social: respeto a la propiedad y costumbres de las comunidades campesinas, participación abierta de la sociedad civil en los proyectos de desarrollo que se ejecuten en la zona de influencia, participación en la fiscalización de la actividad minera, respeto y priorización del agro y la ganadería, priorización a la contratación de la mano de obra local y a la adquisición de los bienes y servicios locales, capacitación de la población de la zona, etc. (...) (ProInversión 2005: 82).

Sin embargo, otros estudios (De Echave 2009: 153; Flores 2016: 60; Gouley 2005: 76-77) ofrecen una mirada distinta respecto a los resultados de este proceso de interacción entre el gobierno nacional y la población. Estos estudios critican la escasa efectividad de las actividades informativas (realizadas entre mayo y agosto de 2004) para que la población pudiera entender con claridad los alcances del proyecto. Concluían en que había evidencias de un consenso entre autoridades locales a nivel distrital y provincial sobre la necesidad de implementar Las Bambas, pero en el caso de la población existían posiciones divididas, a favor y en contra del proyecto (e incluso algunos estaban contra la realización de cualquier actividad minera en la zona).

Finalmente, de las catorce empresas precalificadas en el Concurso Internacional, quedaron nueve para la última etapa⁵⁷. El 31 de agosto de 2004 se declaró como ganadora a la empresa suiza Xstrata AG, que ofertó 121 millones de dólares, tres veces más que el precio base de US\$ 40 millones (ProInversión 2005: 63). El 1 de octubre se firmó el contrato de opción con dicha

⁵⁷ Los requisitos para la precalificación fueron: (1) en el aspecto técnico, acreditar por lo menos una operación minera o de concentración de 10 mil toneladas diarias, y (2) en el aspecto financiero, poseer un patrimonio neto no menor a US\$ 100 millones.

empresa en la comunidad campesina de Fuerabamba, con la presencia del entonces Presidente Alejandro Toledo, así como de autoridades de los gobiernos central, regional y local⁵⁸.

Es importante resaltar que las acciones realizadas por ProInversión para concesionar el proyecto Las Bambas les mereció el Premio Creatividad Empresarial (categoría Gestión Pública) en el año 2004, que otorga anualmente un comité encabezado por la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC).

4.1.2. El Fondo de Fideicomiso

Una vez iniciados los trabajos de exploración por Xstrata, se presentaron las primeras tensiones alrededor de la gestión de los fondos del fideicomiso que la empresa concesionaria (Xstrata) se había comprometido a otorgar como aporte social. En este caso, el fideicomitente (ProInversión, en representación del Estado peruano), transfirió los recursos del fondo al fiduciario (Banco Wiese Sudameris, elegido mediante concurso público), para que sean utilizados en favor de las provincias de Grau y Cotabambas (como fideicomisarios o beneficiarios) (ProInversión 2005: 85).

El fondo, denominado inicialmente “El Fideicomiso Aporte Social Proyecto Las Bambas”, contó con un Consejo de Administración, encargado de la definición de los proyectos prioritarios en los cuales se iban a aplicar los recursos. Este Consejo estuvo originalmente conformado por representantes de los gobiernos locales de las provincias de Cotabambas y Grau (en este caso solo el distrito de Progreso), de los consejeros regionales de ambas provincias, un representante de Xstrata y otro de ProInversión. En diciembre de 2006 se incorporó un representante del Gobierno Regional de Apurímac - GORE Apurímac (ProInversión 2005: 86).

Algunas organizaciones sociales, como la Federación Provincial de Campesinos de Cotabambas, demandaron tener un mayor control de los recursos manejados por el fondo, cuestionando el preponderante rol que cumplía ProInversión en el Consejo de Administración (como Presidente). Asimismo, otra demanda planteada a la que se sumaron organizaciones de ambas provincias, era que representantes de las comunidades de la zona de influencia directa fueran incluidos en el Consejo⁵⁹. Otro punto de cuestionamiento tenía que ver con una falta de transparencia en el uso de los recursos o las demoras en la ejecución de los proyectos (De Echave 2009: 165), o la existencia de ciertos favoritismos hacia actores locales que tenían “buenas relaciones” con la empresa (Moreno 2014: 134). Cabe señalar que esta pugna generada por el uso de los recursos creó también enfrentamientos entre autoridades y organizaciones sociales

⁵⁸ Se transfirieron los yacimientos de Chalcobamba, Ferrobamba, Sulfobamba y Charcas, dentro de un área de concesión minera de aproximadamente 33,200 hectáreas. Además se hizo entrega al ganador de la información existente y material (testigos de exploraciones) que se había recogido a raíz de los estudios exploratorios previos realizados en torno al proyecto (De Echave 2009: 153).

⁵⁹ El 27 de agosto de 2005 se inició un paro provincial organizado por la Federación Provincial de Campesinos de Cotabambas, en el cual participaron diversas organizaciones gremiales y civiles de Cotabambas y Grau. Este paro buscaba que ProInversión deje la Presidencia del Consejo de Administración, y además se demandaba una mayor presencia de autoridades locales (no estatales) y que los fondos del fideicomiso se inviertan en el desarrollo ganadero y agrícola. Se logró una tregua momentánea, pero los problemas que habían originado la movilización no fueron resueltos. En febrero de 2006 la provincia de Grau realizó otro paro con las mismas demandas, y en julio de 2007 se produjo otro paro en Cotabambas solicitando también el retiro de ProInversión (Defensoría del Pueblo 2008: 23).

de Grau y Cotabambas con otras del resto de Apurímac, que también buscaban acceder a los recursos del fondo⁶⁰.

Así, las tensiones iniciales fueron escalando. Para destrabar la situación se conformó una comisión de alto nivel (integrada por los Ministros de Agricultura, Educación, Salud, Energía y Minas) que, luego de una serie de reuniones y negociaciones, planteó algunas modificaciones en el manejo del fondo de fideicomiso, que implicaban el retiro del representante de ProInversión del Consejo de Administración y su reemplazo por uno del MEM, la incorporación de representantes de las comunidades campesinas de Grau y de Cotabambas, la reducción de las competencias del fideicomitente (ProInversión), entre otros puntos (De Echave 2009: 167-168).

El 13 marzo de 2008, como parte de las normas aprobadas para la implementación del TLC entre Perú y Estados Unidos, entró en vigencia el Decreto Legislativo 996, que creó para las inversiones privadas promovidas por el Estado, la figura de un Fondo Social. De este modo, un esquema flexible como son los fideicomisos, fue reemplazado por uno más rígido, en el cual los consejos directivos dejaban de tener el carácter multiactor y adquirían una nueva figura de naturaleza privada bajo la forma de asociaciones civiles. Esto significó que la propia empresa Xstrata pasó a concentrar el manejo efectivo de los recursos. A comienzos del 2009 se produjo el traspaso del fondo de fideicomiso al denominado Fondo Social Las Bambas (FOSBAM). De esa manera, los cuestionamientos respecto a la administración de los recursos, la priorización de proyectos y la participación de autoridades locales se trasladó a FOSBAM y quien daba la cara era la empresa (Flores 2016: 63).

De acuerdo al sitio Web del FOSBAM⁶¹, desde el año 2009 hasta la fecha se han venido ejecutando una serie de proyectos sociales en diversas comunidades del área de influencia directa (AID) de Las Bambas. Estos proyectos comprenden saneamiento básico integral, desarrollo productivo, reforestación, construcción de infraestructura educativa y vial, entre otros. El sitio no proporciona información que permita determinar cuáles fueron los criterios para la ejecución de estos proyectos. De acuerdo a los testimonios recogidos por el Relacionista comunitario de Las Bambas A y el Funcionario de la ONDS A, los proyectos ejecutados por el FOSBAM no se encuentran articulados a un plan de desarrollo integral, por lo que no habrían tenido mayor impacto para mejorar las condiciones de las comunidades involucradas. Además, no se habría realizado un acompañamiento de la sostenibilidad de estos proyectos (muchos han quedado olvidados), e incluso se habrían presentado quejas por deficiencias en la ejecución de los recursos y por presuntos actos de corrupción. Estos elementos determinaron que el FOSBAM haya perdido trascendencia con el transcurso de los años, hasta la actualidad.

⁶⁰ Por ejemplo, frente a un paro realizado en marzo de 2005 por autoridades y organizaciones sociales de Abancay, para que los recursos del fondo sean adecuadamente distribuidos en toda la región y que ProInversión se retire de la administración del fideicomiso, en mayo del mismo año los alcaldes provinciales y distritales de Grau y Cotabambas denunciaron ante el Congreso de la República el intento de la presidenta regional de Apurímac (Rosa Suárez) de querer apoderarse de los recursos del fondo. El siguiente presidente regional que iniciaría funciones en enero de 2007, redujo las tensiones existentes entre las provincias de Grau y Cotabambas con el resto de la región, manifestándose a favor de orientar el uso de estos recursos prioritariamente en beneficio de estas dos provincias (De Echave 2009: 159 y 162).

⁶¹ Fuente en: <http://www.fosbam.com/>. En la Web se reporta la ejecución de 46 proyectos sociales beneficiando a 45 comunidades de Cotabambas y Grau entre el 2009 y 2014. No hay información más actualizada a marzo del 2017.

4.1.3. Redes de gobernanza establecidas entre Xstrata y la población y primeros episodios conflictivos relacionados

Los episodios de conflicto que habían estado marcados en un inicio por la gestión del fideicomiso (posteriormente FOSBAM), fueron sucedidos por los conflictos derivados de las relaciones que iba entablando Xstrata con las diversas comunidades y localidades de su zona de influencia. A estos se agregaron las empresas de servicios (restaurantes, hoteles, lavanderías, entre otras) que paulatinamente fueron asentándose en Challhuahuacho. En pocos años, esta localidad pasó de ser un pequeño centro poblado a un importante centro urbano en el departamento de Apurímac.

Inicialmente estas relaciones tuvieron como protagonista a la comunidad de Fuerabamba, en cuyos territorios se encontraban los yacimientos de Las Bambas. Esta comunidad debía reasentarse para iniciar la explotación. Durante la primera fase de este proceso, se comenzaron a firmar acuerdos específicos entre Xstrata y esta comunidad, que implicaban compromisos a cargo del primero (dotación de puestos de trabajo, entrega de vacunos, programas de capacitación y formación de liderazgos, entre otros).

A partir de marzo de 2008 comienzan a reportarse conflictos en la zona, debido a las demandas de la comunidad para que se aumenten las remuneraciones en los puestos de trabajo que brindaba la empresa. Luego de una serie de negociaciones, los reclamos de los comuneros fueron atendidos e incluso se aumentó la demanda laboral por parte de la empresa (Defensoría del Pueblo 2008: 23-25). Ese mismo año se produjo otro incidente debido al bloqueo de la ruta de acceso al campamento como rechazo a la propuesta que había planteado Xstrata para el reasentamiento (Moreno 2014: 136). En enero de 2010 se concretó el Acuerdo de Reasentamiento, que se realizaría a la zona denominada Nueva Fuerabamba, ubicada cerca de la zona urbana de Challhuahuacho. Sin embargo, recién a mediados de 2014 se iniciaría el reasentamiento, debido a las resistencias de la población al desplazamiento (hasta la actualidad existe un pequeño grupo de fuerabambinos que no quiere reasentarse) y las continuas renegociaciones de las condiciones del traslado⁶².

El caso de Fuerabamba es particular. El estilo de vida de los fuerabambinos ha cambiado radicalmente desde la llegada de la mina. Nueva Fuerabamba, el centro urbano donde han sido reasentados, fue construido con todos los servicios básicos, instalaciones modernas y finos acabados en sus viviendas (a semejanza de condominios exclusivos que se pueden encontrar en la ciudad de Lima). El estilo de vida de esta población ha cambiado radicalmente desde la llegada de la minera, aunque los impactos varían de forma generacional. Los adultos mayores, siendo las personas más apegadas a sus costumbres, son los que más complicaciones han tenido para adaptarse a estos cambios y dejar sus tierras originarias, ya que ni siquiera pueden recrear sus prácticas culturales tal como lo venían haciendo antes del reasentamiento. Los terrenos que les fueron asignados para el pastoreo de sus animales no son contiguos a Nueva Fuerabamba,

⁶² Cabe indicar que la población de Fuerabamba se incrementó exponencialmente durante el proceso de negociación para el reasentamiento, por las expectativas en cuanto a los beneficios que se podrían obtener con el traslado. Así, en el año 2004 la comunidad de Fuerabamba se componía de 140 familias; 290 familias en el 2009 y 400 familias en el 2013. Esta comunidad cuenta con 13 anexos: Chuspiri, Panchama, Accohacco, Ccollpapuquio, Jahuapaylla, Taqiruta, Challaqe, Huancarpalla, Centro Fuerabamba, Alto Fuerabamba, Huancarani, Inca Corral y Q'omerccacca (Flores 2016: 64).

encontrándose a una distancia significativa. Las generaciones siguientes, adultos y jóvenes, se han adaptado de mejor manera a la presencia de la mina, obteniendo lucrativos beneficios de su interacción con esta empresa hasta la actualidad. En estas condiciones, pareciera ser que buena parte del acervo cultural de Fuerabamba se irá extinguiendo con el paso de las siguientes generaciones.

Sin embargo, existen impactos post-reasentamiento que también se han manifestado a nivel intergeneracional: alcoholismo, violencia familiar y depresión son algunos de los problemas identificados. Sería interesante analizar, desde un enfoque antropológico, los cambios en los estilos de vida de la población de Fuerabamba después del reasentamiento.

La relación construida entre Xstrata y Fuerabamba se explica como parte de un entramado mayor, dentro de las estrategias seguidas por la empresa con diversos actores sociales de su área de influencia. Inicialmente estas relaciones se circunscribían a Fuerabamba y otras comunidades aledañas. Pero posteriormente, cuando se definió la forma de extracción y transporte del mineral, (lo cual se plasmó en el EIA para la fase de construcción y explotación, presentado para su evaluación en mayo de 2010) el área de influencia se extendería significativamente.

Para tener una idea de las dimensiones de Las Bambas, el EIA, aprobado en marzo de 2011 mediante Resolución Directoral (RD) 073-2011-MEM/AAM, definió que el proyecto tendría 3 áreas:

- 1) Área Las Bambas (Apurímac), constituida por la mina, los botaderos, la planta concentradora y los componentes auxiliares (laboratorios, áreas de almacenamiento, talleres, caminos internos, campamentos, oficinas, entre otros).
- 2) Área del mineroducto (206 km de longitud) que partía de la planta concentradora, atravesaba la provincia de Cotabambas (Apurímac), Chumbivilcas y Espinar (Cusco), y teniendo como destino final las plantas de molibdeno y filtros ubicadas en la mina Tintaya (Espinar, Cusco). El mineroducto debía transportar los concentrados de cobre y molibdeno extraídos en la mina.
- 3) Área de la mina Tintaya/Antapaccay de propiedad también de Xstrata, a la cual llegaba el mineroducto para el procesamiento de los concentrados de cobre y molibdeno.

La siguiente imagen extraída del Resumen Ejecutivo del EIA (página 4) describe el mapa de Las Bambas en sus tres áreas, incluyendo la trayectoria del mineroducto:

Ilustración 4: Ámbito de influencia del proyecto Las Bambas



Fuente: Resumen Ejecutivo del EIA de Las Bambas aprobado mediante RD 073-2011-MEM/AAM (página 4)

Tal como se puede comprobar en el mapa, las dimensiones de Las Bambas -considerando sus tres áreas- involucraban un extenso territorio ubicado en dos departamentos (Apurímac y Cusco), y en cuyos contornos se tenía la presencia de otras mineras con sus propios problemas particulares con sus poblaciones aledañas. Considerando los grandes yacimientos de cobre existentes en esta zona, se venía desarrollando una intensa actividad minera desde hacía muchos años, como en el caso de la mina Tintaya de Xstrata (distrito y provincia de Espinar en Cusco); y recientemente también se fueron asentando otros proyectos mineros en la zona, dentro de los cuales cabe destacar Antapaccay (como la continuación de la mina Tintaya, también de Xstrata), y Constanza de la empresa Hudbay (distritos de Livitaca, Chamaca y Velille, en la provincia de Chumbivilcas - Cusco). Como se podrá advertir con el análisis posterior, los problemas derivados de las modificaciones en el EIA de Las Bambas también tuvieron repercusión directa en las relaciones de las poblaciones de estas zonas con las mineras descritas.

Las relaciones entabladas inicialmente con Fuerabamba, cuyo fin consistía en el reasentamiento de esta comunidad, definirían los modos de relacionamiento que tendría Xstrata con los otros actores sociales. Estas se caracterizaron por ser negociaciones signadas por un marcado clientelismo, lo que contribuyó paulatinamente a formar la percepción que muchos pobladores adoptaron frente a la empresa, como la gran proveedora de recursos, cuya obligación consistía en generar puestos de trabajo y brindar una serie de servicios básicos.

De acuerdo a los testimonios recogidos, esta forma de relacionamiento se expresó de diversas formas. Por ejemplo, en el caso de Fuerabamba, Gustavo Grimaldo, ex relacionista comunitario y coordinador de desarrollo sostenible de Overseas Bechtel (contratista de Las Bambas), hace referencia a un intercambio perverso entre los comuneros y la empresa: primero los comuneros daban su conformidad al traslado cuando se les entregaba un monto, pero luego se volvían a oponer bajo diversos pretextos, con la finalidad de que se les entregue más dinero. Por su parte, Jan Van der Weijst, asesor en gestión de conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo (sede Apurímac), señaló que la empresa ofrecía puestos de trabajo a estos comuneros que en muchos casos no se efectivizaban en la práctica, debido a que los pobladores eran conscientes de que, así no trabajaran, igual la empresa les iba a pagar un sueldo mensual.

El Funcionario del sector ambiente A indicó que una forma muy común de este asistencialismo consistía en el financiamiento de las fiestas y celebraciones de Fuerabamba y otras comunidades, sea mediante la contratación de los artistas que se presentaban en dichas celebraciones o la compra de numerosas cajas de cervezas. Se volvió una costumbre en esa época que las comunidades de Challhuahuacho y el propio municipio acudan a Xstrata para el financiamiento de sus fiestas.

Otra de las características de esta forma de relacionamiento con las comunidades, era su carácter bilateral. Xstrata se relacionaba de forma directa con cada comunidad, evitando la intromisión de terceros externos como organizaciones sociales de segundo y tercer nivel (federaciones) y ONG que venían desarrollando actividades en la zona. Como indicó Henry Vásquez, encargado de la oficina de la ONG CooperAcción en Cotabambas, la empresa ponía como condición para negociar con una comunidad determinada que esta ONG no participara asesorándola. Incluso en algunos casos, cuando CooperAcción convocaba a talleres sobre gestión del territorio y cuestiones ambientales dirigidas a las comunidades de la zona,

simultáneamente Xstrata convocaba a las mismas comunidades para ofrecerles puestos de trabajo. De esa manera boicoteaba sus acciones de incidencia con las comunidades.

Incluso, en algunos casos, la empresa impulsaba negociaciones individuales con comuneros, por ejemplo para la compra de sus tierras. Se cuenta incluso que a algunos los llevaban a *night clubs* en la ciudad del Cusco y ahí mismo les hacían firmar los documentos de compraventa de sus tierras. Los incentivos para este tipo de negociaciones individuales dependían en buena medida de las resistencias que se pudieran encontrar en las negociaciones a nivel comunal.

Para Gustavo Grimaldo, la lógica detrás de este tipo de negociaciones entre Xstrata y las comunidades (a nivel individual y colectivo) era “divide y vencerás”, cooptando a comuneros influyentes para que indujeran a los demás miembros de sus comunidades a llegar a acuerdos con Xstrata o simplemente dejarlos trabajar. Estos comuneros eran contratados como relacionistas comunitarios, fungiendo de intermediarios directos entre la empresa y las comunidades. En muchos casos también estas personas terminaron brindando diversos servicios directos a la empresa o sus contratistas, a través de empresas familiares o comunales creadas a partir de la presencia de Las Bambas.

En términos generales, muchas personas de extracción comunal con las que Xstrata o sus contratistas requería negociar, fueron cooptadas mediante diversas formas: puestos de trabajo, alquiler de volquetes, alimentación, hospedajes. La mayoría de comunidades terminaron de alguna manera siendo proveedoras de Xstrata o sus contratistas, en una lógica “a manos llenas” que aplicaba la empresa.

Algunas actividades relacionadas con la consecución del proyecto fueron tercerizadas. Así, por ejemplo, se contrató a Graña & Montero para construir Nueva Fuerabamba, y para la construcción de la carretera se requirieron los servicios de Overseas Bechtel. Estos a su vez tercerizaban ciertos servicios, como la alimentación, vivienda o transporte, en muchos casos a través de empresas locales o conformadas por pobladores de la zona. De esa manera se generaba un encadenamiento productivo, y a la vez se creaban nuevas redes de interacción entre las empresas subsidiarias y la población local.

En algunos casos, estas empresas tenían que contratar personal no calificado para determinadas actividades. En esos casos se priorizaba a la población de la zona, como parte del programa de empleo local que venía aplicando Xstrata, produciéndose situaciones como las siguientes: Graña & Montero requería contratar a 100 personas para la remoción de tierras para la construcción de Nueva Fuerabamba. En función a los actores y grupos de interés identificados previamente, Xstrata enviaba una lista de 100 comuneros aptos a Graña & Montero para que sean contratados. El perfil que se buscaba en estos comuneros era que no fueran problemáticos; que el riesgo de situaciones conflictivas que pudieran generar se califique como bajo. De esa manera, las empresas subsidiarias establecían un vínculo laboral directo con pobladores de la zona.

Sin embargo, de acuerdo a testimonios recogidos, la política de Las Bambas para con sus empresas subsidiarias consistía en que restringieran al mínimo las relaciones con las comunidades. Pero por las mismas dinámicas de las actividades ello resultaba un poco difícil, produciéndose también situaciones conflictivas relacionadas directamente con acciones realizadas por las empresas contratadas por Xstrata.

Además, otra cuestión a considerar es que las políticas de relaciones comunitarias aplicadas por Xstrata no eran homogéneas. Tanto Xstrata Las Bambas como Xstrata Tintaya/Antapaccay tenían sus propios lineamientos diferenciados en las relaciones entabladas con las comunidades de su zona de influencia, e incluso las gestiones realizadas por una podían llegar a obstaculizar a la otra por una sorprendente descoordinación o mala relación entre ambas. Como refiere Gustavo Grimaldo, en oportunidades se presentaban situaciones en las cuales Xstrata Tintaya/Antapaccay se negaba a adquirir un área de terreno en su ámbito de acción, a sabiendas de que Xstrata Las Bambas iba a necesitarlo para sus operaciones.

Esta forma de relacionarse con las comunidades tuvo sus propios bemoles. Por un lado, permitió que muchos relacionistas comunitarios se beneficiaran económicamente. Por ejemplo, si se había determinado que el monto a pagar por un terreno de la comunidad "X" era "50", el relacionista podía negociarlo en 20 y quedarse con los otros 30. Pero además de la mala utilización de los recursos, estos mecanismos generaban también distorsiones entre las mismas comunidades, debido a que la comunidad "X" se enteraba después que la comunidad "Y" había recibido un monto mayor por la venta de sus terrenos comunales. Esta fue una práctica recurrente de acuerdo a diversos testimonios recogidos.

Sin embargo, la forma más notoria de manifestación de estas asimetrías entre comunidades, como consecuencia de las políticas aplicadas por Xstrata, es la que vincula Fuerabamba con el resto de comunidades. De acuerdo a los testimonios recogidos por el Relacionista comunitario de Las Bambas A y Rommel Cáceres, ex relacionista comunitario de la contratista Mota Engil Perú, este trato preferente hacia Fuerabamba (estuviera justificado o no, considerando que eran los únicos a ser desplazados en esa fase de construcción del proyecto) generó numerosos recelos⁶³ y a su vez niveles de competencia intercomunales respecto a los beneficios que se podrían obtener de la minera⁶⁴. Como señala Moreno (2014: 136), el carácter bilateral y reservado de las negociaciones entre Xstrata y Fuerabamba llevaba a acrecentar los temores de las restantes comunidades de que se adoptaran acuerdos que los afectaran de alguna manera.

Asimismo, desde su llegada a la zona, Xstrata fue asumiendo una serie de compromisos no solo con las comunidades del AID, sino también con las comunidades de la zona alta de Challhuahuacho y con empresas de servicios que se iban formando en el centro urbano de este distrito. En el primer caso, Xstrata creó numerosos puestos de trabajo para el mantenimiento de viveros forestales (principalmente), y otras labores no calificadas relacionadas con la construcción del proyecto.

En el segundo caso, Xstrata propició encadenamientos empresariales en el centro urbano de Challhuahuacho, alrededor de diversos servicios como restaurantes, hospedajes, lavanderías o

⁶³ Como indica Rommel Cáceres, muchos fuerabambinos adoptaron actitudes empoderadas (y en algunos casos prepotentes) ante su nueva situación, buscando diferenciarse de los pobladores de las otras comunidades aledañas.

⁶⁴ Este modo de relacionarse con las comunidades que aplicó Xstrata, no solo generó asimetrías entre Fuerabamba y el resto, sino también entre las otras comunidades del área de influencia directa. Por ejemplo, en la compra de tierras de las comunidades de Huancuire y Pamputa, en las cuales la empresa exigió una negociación individual sin la presencia de terceros externos, los resultados obtenidos en el proceso de negociación no fueron simétricos para todas las comunidades. Tal como indica Flores (2016: 66), Huancuire vendió 1900 hectáreas a Xstrata por un valor de S/. 122,4 millones en febrero de 2013, lo cual equivale a US\$ 2,49 por m². En Pamputa la transacción fue por 4343,44 hectáreas a US\$ 2 millones en marzo de 2011, lo que equivale a US\$ 0,46 por m². Huancuire, entonces, recibió de la empresa 5,4 veces más por metro cuadrado que Pamputa.

transporte. Tal como se indicó previamente, durante este período se produce una acelerada migración de personas de otros departamentos del país, que vieron en la minera una oportunidad de emerger económicamente. No se tiene mayor información de la procedencia de la población migrante a Challhuahuacho y el área aledaña a Las Bambas, que debe haber incluido retornantes. Pero es de público conocimiento que muchos de los negocios y servicios que se han venido asentando en este centro urbano pertenecen a migrantes. El aumento de la oferta laboral en la fase de construcción de la mina generó un importante dinamismo económico en Challhuahuacho, sustentado en los compromisos asumidos por la minera con estos gremios (mediante la dotación de cupos).

Cabe agregar, tal como refiere Valentín Choquenaira, ex gerente general de Las Bambas en el período de Xstrata, que esta empresa puso en ejecución un plan de capacitación para pobladores locales con la finalidad de mejorar sus competencias técnicas (formando operadores de maquinaria pesada, electricistas, asistentes de planta, entre otros), para que posteriormente pudieran incorporarse a trabajar en la mina.

Más allá de cómo se valoren estos mecanismos de relacionamiento social aplicados por Xstrata, lo cierto es que fueron efectivos para sacar adelante la construcción de la mina y generar un relativo consenso social respecto a su viabilidad. Prueba de ello es que durante la aplicación del PPC realizado en el marco del proceso de evaluación del EIA para la fase de construcción y explotación, no se registraron episodios conflictivos significativos.

De acuerdo a numerosos testimonios recogidos de dirigentes sociales críticos con Las Bambas, como Victoria Pinares (Presidenta del Comité de Lucha de la Provincia de Cotabambas), Juan Cancio (ex presidente del Frente de Defensa de los intereses de Cotabambas) y Víctor Limaypuma (ex subsecretario de la Federación Provincial de Campesinos de Cotabambas y ex regidor de la Municipalidad Provincial de Cotabambas), en los talleres y en la audiencia pública llevados a cabo con motivo de este PPC, se propició la participación preferente de los líderes comunales y actores sociales que tenían una posición favorable hacia la empresa minera, debido a los beneficios económicos que venían obteniendo o aspiraban obtener. Muchos intelectuales de la provincia y actores con posiciones críticas fueron excluidos de esos espacios. Incluso, como indica Víctor Limaypuma, que pudo acceder a varios de estos talleres en su condición -en ese entonces- de regidor de la Municipalidad Provincial de Cotabambas (MPC), éste fue objeto de hostigamientos cuando planteaba la discusión de puntos críticos relacionados con el diseño del proyecto y los impactos ambientales que podrían producirse.

Sin embargo, a pesar de estos problemas identificados por algunos actores, en estos talleres y espacios de discusión pudieron plantearse preocupaciones y temores relacionados con los impactos ambientales que se iban percibiendo (sobre el aire, suelo y principalmente el agua), y los que se pensaba podrían incrementarse en el futuro cuando el proyecto esté en operación. Otras preocupaciones planteadas por la población giraron en torno a la construcción de la carretera para el transporte del material para la construcción de la mina (por lo cual se exigía una compensación económica por el derecho de paso), la ejecución de proyectos de inversión en las zonas de influencia del proyecto, la dotación de puestos de trabajo y su sostenibilidad durante la etapa de explotación, entre otros (Moreno 2014: 139-140).

Una vez aprobado el EIA e iniciada la fase de construcción de la mina, una nueva ronda de episodios conflictivos se tejieron en torno a las mismas relaciones (y compromisos) que había ido entablando Xstrata con los diversos actores locales de Challhuahuacho. El siguiente cuadro describe los hechos más resaltantes de este período, que abarca hasta inicios del año 2013:

Tabla 2: Hechos relevantes Mayo 2011-Inicio 2013

FECHA	HECHOS MÁS RELEVANTES
14.05.11	Paro promovido por la Federación Campesina de Challhuahuacho y el Frente de Defensa de los Intereses del distrito de Challhuahuacho. Se denuncia el presunto incumplimiento de los 17 compromisos del Anexo K, solicitando mayores puestos laborales para comuneros de Challhuahuacho. Se reporta la retención de un ingeniero de Xstrata y numerosos heridos como consecuencia de los enfrentamientos con la Policía Nacional del Perú (PNP). Tras una serie de negociaciones en los días posteriores, Xstrata accede a proporcionar puestos de trabajo rotativos a 27 comunidades de la zona (por ejemplo, en la construcción de Nueva Fuerabamba y de viveros forestales) (Defensoría del Pueblo 2011: 20).
Enero de 2012	Se denuncia el despido intempestivo de cientos de trabajadores de la empresa Graña & Montero, subcontratista de Xstrata, para la construcción de Nueva Fuerabamba. Luego de una serie de coordinaciones entre Graña & Montero y Xstrata, en los meses siguientes varios de los trabajadores despedidos son recontratados en otras labores (Defensoría del Pueblo 2012b: 28-29).
Junio de 2012	Se comienzan a registrar reclamos de la comunidad de Huancuire (del AID del proyecto) por los presuntos incumplimientos de Xstrata (alquiler de maquinaria pesada y puestos de trabajo), la afectación al ambiente, y haber cedido un espacio de su concesión a una asociación de mineros artesanales que se posesionaron del área ⁶⁵ (Defensoría del Pueblo 2012b: 31).
Fines de 2012 e inicios de 2013	Se comienzan a registrar situaciones tensas entre Xstrata y los gremios hoteleros, de lavanderías y restaurantes de Challhuahuacho, por los presuntos incumplimientos de Xstrata al haber ofrecido un número de trabajadores (y por lo tanto potenciales usuarios de estos servicios) distinto al número real existente en esos momentos (Defensoría del Pueblo 2013a: 30; Defensoría del Pueblo 2013b: 29).

Cabe resaltar que los reclamos por un mayor número de puestos laborales y los cuestionamientos por el incumplimiento de acuerdos por parte de Xstrata, no se atenuarían durante los meses siguientes. Esta situación descrita se agravaría posteriormente, al reducirse sustantivamente la cantidad de puestos de trabajo debido a la finalización de la etapa de construcción de la mina. La reducción de la oferta laboral sería un eje fundamental para entender causalmente el incremento de la conflictividad social en la zona posteriormente, tal como se desarrolla más adelante.

⁶⁵ Ello al parecer habría generado divisionismos entre los pobladores de Huancuire, pues existía un sector de la población que realizaba minería artesanal en el área de concesión de la empresa. Luego de una serie de negociaciones, en marzo de 2013 se acordó que los mineros artesanales podrían seguir operando por 3 años más, a cambio de obras a favor de la comunidad.

4.1.4. Mesa de Desarrollo de Cotabambas (2012 - 2013)

Como se ha podido verificar en el subcapítulo anterior, los conflictos asociados con la presencia de Las Bambas presentaban una serie de elementos a considerar: 1) no estaban relacionados directamente entre sí, pues respondían a diversas demandas. En ese sentido no existía una estructura social (organización de base) a nivel de la provincia de Cotabambas o Grau que pudiera aglutinar todas esas demandas en una sola plataforma de lucha; 2) no surgían de una oposición directa a la ejecución de Las Bambas, por lo menos no a un nivel generalizado; 3) principalmente surgían por las expectativas de obtener beneficios que generaría la ejecución del proyecto en la percepción de diversos sectores de la población, las que a su vez fueron alimentados por los mecanismos utilizados por la empresa en sus relaciones con las comunidades y gremios de Challhuahuacho (principalmente clientelistas); 4) la cuestión ambiental aún no había ocupado la agenda de discusión.

Así, si bien aún no se había producido una crisis que pusiera en cuestionamiento la presencia de Las Bambas, los elementos descritos reflejaban la necesidad, por parte del Gobierno nacional, de activar mecanismos que permitieran que la población pudiera percibir que también era partícipe de los beneficios de la minera; ello considerando también la situación de pobreza y carencia de bienes y servicios básicos que presentaba la mayor parte de la población de esa zona.

En ese marco se gestaría la formación de un espacio de diálogo para la provincia de Cotabambas. Tal como lo señala la ONDS en su revista "Willaqñiki":

En marzo de 2013, hace 15 meses, el alcalde de la provincia de Cotabambas acudió a la Presidencia del Consejo de Ministros para buscar una reunión de trabajo con el representante de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad a fin de abordar sus preocupaciones en torno a la falta de inversión pública en la provincia y de cómo la frustración y el desánimo se venían apoderando peligrosamente de la población campesina que veía pasar ante sus ojos una oportunidad perdida en forma de paradoja: La construcción de la infraestructura de la mina Las Bambas, el proyecto minero de cobre más grande del Perú, avanzaba bien, pero los fundados reclamos de la población para mejorar, o en su caso desarrollar, infraestructura de salud, educación, saneamiento básico integral, infraestructura de riego, entre otros, se acentuaban a tal punto de estarse gestando un conflicto social de proporciones mayores (...). Al identificar las demandas, la ONDS se comunicó con los sectores del Poder Ejecutivo para medir la densidad del problema y conocer con más detalle la situación de los proyectos. Las respuestas fueron más desalentadoras aún, porque en sus radares la inversión pública de impacto en Cotabambas no estaba prevista en el corto plazo. (...) No está presupuestado, el proyecto tiene observaciones, falta presentar otros documentos, la norma no lo permite, está previsto para el 2016, ahora no se puede hacer nada, entre otras negativas (ONDS 2014a: 49-50).

En ese contexto, se previó la necesidad de generar un espacio de trabajo entre funcionarios del Gobierno nacional y alcaldes, para impulsar diversos proyectos de inversión en la provincia de Cotabambas. Así nació la Mesa de Desarrollo de Cotabambas (en adelante, MDC), que formalmente se denominó "Mesa de Trabajo para el Desarrollo de la Provincia de Cotabambas, departamento de Apurímac" (RM 180-2012-PCM⁶⁶, publicada el 25 de julio de 2012). Tal como

⁶⁶ La resolución fue emitida por la PCM debido al carácter multisectorial de la intervención.

señala Flores (2016: 70), la MDC tuvo un carácter “preventivo”, pues no surgió a raíz de un conflicto en particular o una situación de malestar social generalizada que ameritara una reacción inmediata del Poder Ejecutivo (como en la gran mayoría de casos similares)⁶⁷.

La MDC fue conformada por representantes de diversos ministerios y otros organismos del gobierno nacional, así como también de las municipalidades distritales y provincial de Cotabambas. Luego se acordó la incorporación de un representante del GORE Apurímac, y un representante del sector educación y ambiente. Este último punto es importante resaltar, puesto que “lo ambiental”, o los impactos ambientales que podría generar la ejecución de Las Bambas, no fue un elemento considerado entre los puntos tratados en el desarrollo de la MDC⁶⁸.

Cabe destacar también que en la conformación de la MDC no se incluyó a representantes de organizaciones de la sociedad civil o de las comunidades del área de influencia de Las Bambas, ni tampoco a representantes de la empresa. Si bien la MDC no tenía ninguna relación directa con la empresa Xstrata -por lo menos en términos formales-, lo cierto es que el sentido de su creación obedecía en la práctica a generar las condiciones sociales necesarias para la ejecución del proyecto minero. Lo concreto es que no hubo mayor difusión pública de la existencia y lo tratado en este espacio de diálogo, probablemente por el hecho mismo de que no se haya incorporado a representantes de la población⁶⁹. Esta cuestión a su vez revelaría que los petitorios planteados por los alcaldes no habrían partido de procedimientos de consulta vecinal y participación ciudadana.

Dados los problemas identificados, relacionados con la falta de presupuesto o deficiencias burocráticas en la tramitación de proyectos en diversos sectores, para la ejecución de los proyectos que se acordaron en la MDC⁷⁰ se optó por el procedimiento de endeudamiento interno, con cargo al cobro por las futuras transferencias a los gobiernos locales por los recursos del canon. Este mecanismo, también denominado “adelanto de canon”⁷¹, implicaba que el MEF

⁶⁷ Sin embargo, tal como lo reporta la Defensoría del Pueblo (2012a: 29), no se puede dejar de mencionar que a inicios de mayo de 2012 se inició un paro provincial convocado por el Frente de Defensa de los Intereses de Tambobamba (FEDIP de Tambobamba), que tenía como finalidad exigir al GORE Apurímac mayores recursos para la ejecución de proyectos de impacto en la provincia de Cotabambas. Si bien los cuestionamientos de la población movilizada no se centraban directamente en la presencia de Las Bambas, esta situación reflejaba lo anteriormente descrito: una sensación de carencia de servicios básicos y necesidades insatisfechas, que no venía siendo atendida por parte de las instancias de gobierno nacional y regional. Además, cabe resaltar que pocos meses antes se habían producido violentos estallidos sociales en el país por el proyecto Conga en Cajamarca (entre octubre y noviembre del 2011) y luego en Espinar por la mina Tintaya/Antapaccay (mayo de 2012), generando una desestabilidad política significativa en el Gobierno. Probablemente estos hechos hayan acelerado las gestiones para la creación de la MDC.

⁶⁸ Las acciones a cargo del sector ambiente tratadas en la MDC giraron en torno a la mejora de la gestión de residuos sólidos en la ciudad de Challhuahuacho. Ello considerando el incremento de la población en esos años sin un mayor control, generando problemas de acumulación de residuos en la ciudad y la afectación del río Challhuahuacho (MEM 2013: 100).

⁶⁹ Mediante un trabajo realizado por CooperAcción en los distritos de Tambobamba, Haquira y Challhuahuacho, con el apoyo de la oficina local de esta ONG, se pudo verificar que existía poco conocimiento sobre la existencia de la MDC y sus alcances en términos de proyectos y acciones a realizar. Para ejemplificar este punto, describe que en un taller realizado en febrero de 2015 en Tambobamba, de los 29 asistentes (entre dirigentes de comunidades, rondas rurales y urbanas, federaciones campesinas y organizaciones de mujeres), solo una persona conocía la existencia de la MDC debido a una audiencia pública organizada por el ex-alcalde provincial (Flores 2016: 71).

⁷⁰ La MDC tuvo 12 sesiones, realizadas entre el 22 de agosto de 2012 y el 26 de junio de 2013. Posteriormente se realizó una reunión de cierre el 11 de diciembre de 2013, en la cual se presentó un borrador del informe final. En el Acta de cierre de la Mesa se anunció en el Acuerdo N° 2 la conformación de comité de seguimiento y monitoreo de acuerdos.

⁷¹ El primer paquete de endeudamiento interno con cargo al futuro pago por concepto del canon minero que aportaría Las Bambas, sería aprobado mediante Decreto Supremo No 235-2013-EF en Setiembre de 2013, disponiendo de S/.

otorgaba préstamos a los gobiernos locales -bajo tasas de interés de mercado- para el financiamiento de proyectos de inversión. Este sistema ha sido criticado por ciertas ONG debido a que las fluctuaciones en los precios de los minerales podrían afectar la capacidad de pago futura de los gobiernos regionales y locales.

Respecto a este tema es importante resaltar que en julio de 2011 Xstrata y el MEM (como representante del Estado) suscribieron un CET, en el marco de los regímenes de convenios de estabilidad jurídica. Uno de las cláusulas de este CET incorpora la figura de la depreciación anticipada, que implica que las empresas pueden adelantar el reconocimiento como gasto de las inversiones realizadas en activos fijos. Ello les permite recuperar sus inversiones en cinco años, a una tasa anual de depreciación de 20%. De esa manera, al no generarse utilidades en el período de recuperación de la inversión realizada, no se paga el impuesto a la renta, y por lo tanto no se generan transferencias efectivas del canon. De acuerdo a estimaciones realizadas sobre la base de los montos invertidos en Las Bambas (aproximadamente 10 mil millones de dólares), recién se comenzaría a transferir recursos por canon a partir del año 2021. Esta es una cuestión importante a tomar en cuenta, porque se ha podido identificar que los niveles de desinformación entre diversos sectores de la población eran muy altos respecto a la forma y el momento a partir del cual se comenzaría a transferir el canon, lo cual se constituiría en una fuente de conflictividad en torno a Las Bambas, como se describe con mayor detalle más adelante.

En el caso de la MDC, lo concreto es que de los 14 proyectos que se contemplaron en dicho espacio de diálogo, a comienzos de 2015 solo uno estaba casi concluido⁷², mientras que el resto aún presentaba avances parciales⁷³ (Flores 2016: 82). Al parecer, las responsabilidades por estas demoras serían compartidas entre los ministerios (por la falta de capacidades para la ejecución de estos proyectos o su dilación para incluirlos en los programas presupuestales ministeriales) y los alcaldes (por la lentitud en la ejecución del presupuesto asignado). Además, la gestión de los alcaldes que participaron en la MDC culminó en diciembre de 2014 y ninguno de ellos sería reelegido en su cargo, lo cual restó continuidad a la ejecución de los compromisos alcanzados en este espacio de diálogo⁷⁴ (Flores 2016: 71).

Ante los requerimientos del alcalde provincial de Cotabambas y los alcaldes distritales de esta provincia por la demora en la ejecución de las inversiones comprometidas, en marzo de 2015 se retomaron las reuniones de este grupo de trabajo, creando el denominado “Taller de Planificación e Intervención de los Sectores en la provincia de Cotabambas”, y cuya conducción la asumió el Ministerio de Vivienda (MVCS). En la reunión final realizada el 21 de julio de 2015,

47 380 341,60 millones, de los cuales S/. 24,8 millones serían destinados exclusivamente al distrito de Challhuahuacho. El segundo paquete de endeudamiento fue aprobado mediante Decreto Supremo 330-2014-EF en noviembre de 2014, y cuyo monto ascendió a S/. 134 792 615,00, de los cuales S/. 89 millones fueron para Challhuahuacho.

⁷² El proyecto “Ampliación y Mejoramiento de los Servicios de Educación Inicial de la I. E. N° 786, Primaria de la I. E. N° 51074 y Secundaria de la I. E. José Antonio Encinas en la Comunidad de Ccasa, distrito de Challhuahuacho, Cotabambas, Apurímac”.

⁷³ Como reporta la Defensoría del Pueblo (2013c: 37): “el 26 de agosto el alcalde de Cotabambas expresó su decepción con relación a los logros de este espacio, pues luego de un año de trabajo no se habrían asegurado la ejecución de proyectos de envergadura (a excepción de los avances en el proyecto de electrificación rural). En ese sentido señaló que muchos de los expedientes de proyectos presentados fueron devueltos con observaciones”.

⁷⁴ Con la excepción del alcalde distrital de Challhuahuacho, Odilón Huanaco, que en las elecciones del 2014 sería elegido alcalde, pero de la provincia de Cotabambas.

se anunció el compromiso del Gobierno de invertir 600 millones de soles en proyectos de inversión en Cotabambas, a cargo de diferentes sectores.

4.2. Segunda etapa

4.2.1. Modificaciones realizadas en el Estudio de Impacto Ambiental de Las Bambas

Luego de prolongadas negociaciones, el 2 mayo de 2013 se anunció en los medios de comunicación la fusión entre las empresas Glencore y Xstrata, convirtiéndose en la corporación más grande de la historia de la minería (Glencore adquirió Xstrata por el monto de US\$ 35.000 millones). Esta fusión ya se había acordado meses atrás entre ambas empresas, pero requería el visto bueno de las leyes antimonopólicas chinas (principales compradores de esta materia prima) debido a la preponderancia que adquiriría Glencore Xstrata en el mercado de cobre mundial tras esta operación. A través de su Ministerio de Comercio, el Gobierno Chino dispuso que se debía poner a la venta el proyecto Las Bambas para dar su aprobación a la fusión. Esta condición fue aceptada por Glencore Xstrata, comprometiéndose además a suministrar un mínimo de 900,000 toneladas de cobre anuales a clientes chinos durante ocho años, a partir del 2013⁷⁵.

A partir de ese momento se iniciaron las negociaciones para la venta de Las Bambas. Finalmente, en abril de 2014 el proyecto fue vendido al consorcio MMG por el monto histórico de US\$ 5.850 millones, convirtiéndose en el *deal* más importante de la historia del país. El consorcio está formado por MMG (62,5% de participación), filial externa de la empresa estatal China Minmetals, además de Guoxin International Investment Corporation (22,5%) y Citic Metal Co (15%)⁷⁶.

El 13 Abril de 2014, la revista Semana Económica difundía la venta, indicando que esta operación podía traer una serie de demoras al cronograma establecido para el inicio de las actividades de explotación (previsto para inicios del 2015), debido a que los nuevos dueños podían realizar algunos cambios al diseño original de Las Bambas (aprobado en el año 2011)⁷⁷. Este punto le fue consultado a Marcelo Bastos, director general de Operaciones de MMG, señalando que “En líneas generales, queremos continuar con los planes de Glencore Xstrata (...) Las Bambas es un proyecto en construcción. No hay mucho que cambiar de lo que Glencore Xstrata ya hizo. La intención es hacer lo necesario para terminar el acuerdo e iniciar la producción cuanto antes”⁷⁸.

⁷⁵ Fuente en: <http://gestion.pe/empresas/glencore-completo-su-fusion-xstrata-2065100>;
<http://eleconomista.com.mx/industria-global/2013/04/16/china-da-luz-verde-fusion-glencore-xstrata> (Fecha de búsqueda: 17 de noviembre de 2016).

⁷⁶ Fuente en: <http://semanaeconomica.com/article/sectores-y-empresas/mineria/134243-las-bambas-venta-glencore-xstrata-mmg-china-minmetals-el-deal-mas-grande-de-la-historia-del-peru/> (Fecha de búsqueda: 17 de noviembre de 2016).

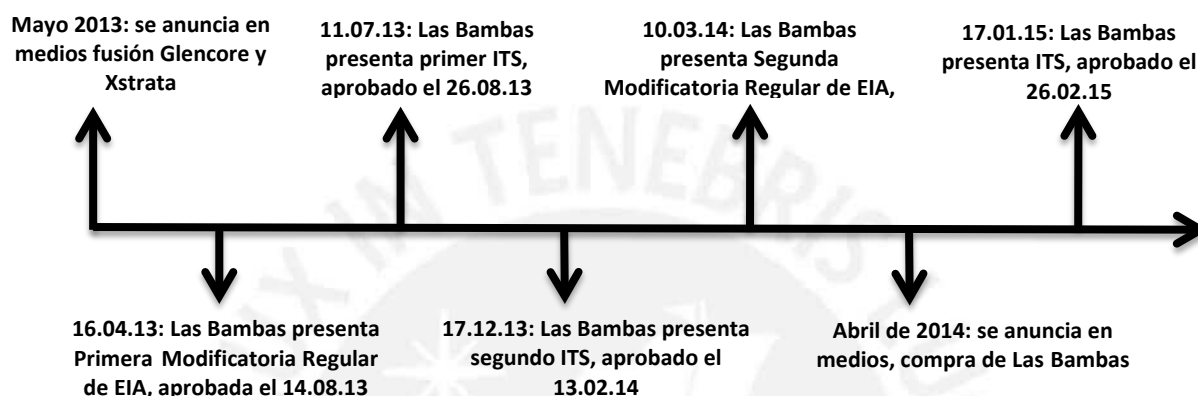
⁷⁷ Tal como lo refieren algunos testimonios, meses antes de que se concretara la venta de Las Bambas a MMG, existía cierta preocupación en la región debido a que Las Bambas podía terminar en manos de un dueño vinculado a China (además de MMG, otras empresas de capital chino como Jiangxi Copper y Chinalco habían ofertado por Las Bambas), y a este país no se le atribuían buenos antecedentes en lo que se refiere al respeto de estándares ambientales y sociales.

⁷⁸ Fuente en: <http://semanaeconomica.com/article/sectores-y-empresas/mineria/134243-las-bambas-venta-glencore-xstrata-mmg-china-minmetals-el-deal-mas-grande-de-la-historia-del-peru/>. Fecha de búsqueda: 17 de noviembre de 2016.

Sin embargo, lo cierto es que varios meses antes de que se concretara la venta a MMG y su director general brindara estas declaraciones, ya se venían implementando una serie de modificaciones al diseño original de Las Bambas. El proyecto fue modificado hasta en cinco ocasiones en menos de 20 meses; es decir, en promedio una modificación cada 4 meses: dos veces se modificó el EIA por el procedimiento regular, y en tres ocasiones se utilizó el ITS.

El siguiente cuadro describe la línea de tiempo seguida desde la fusión de Glencore Xstrata hasta la aprobación del Tercer ITS:

Ilustración 5: Línea de Tiempo Las Bambas



Fuente: elaboración propia (2017)

Las modificaciones realizadas en el diseño original de Las Bambas marcarían un punto de quiebre en el proceso descrito hasta el momento, sea en lo que se refiere a las condiciones de la ejecución del proyecto minero o las relaciones con la población de Cotabambas y Grau. Por ello resulta importante describir de forma detallada los aspectos más importantes de estas modificaciones, tal como se hace a continuación:

Primer Informe Técnico Sustentatorio

El 16 de mayo fue publicado el DS 054-2013-PCM, entrando en vigencia la posibilidad de solicitar alguna modificación en un proyecto extractivo mediante el mecanismo del ITS. En función a lo dispuesto por esta norma, el 11 de julio (dos meses después de anunciada la fusión entre Glencore y Xstrata), Xstrata presentó a la DGAAM el primer ITS, que sería aprobado el 26 de agosto de 2013 (RD 319-2013-MEM/AAM).

Este ITS dispone el cambio de ubicación de dos componentes de beneficio (la planta de molibdeno y la planta de filtro) y el área de almacenamiento de concentrados, desde el área de Tintaya/Antapaccay (provincia de Espinar, Cusco) a Las Bambas⁷⁹. Ello “con el objetivo de que el proyecto cuente con todas las instalaciones necesarias para la explotación, producción transporte de concentrado hacia el puerto de Matarani, en una sola área, separada de los suelos superficiales propiedad de Xstrata Tintaya S.A.”⁸⁰.

⁷⁹ Tal como había sido establecido en el EIA aprobado mediante RD 073-2011-MEM/AAM del 07 de marzo de 2011.

⁸⁰ Fuente en: Literal c) del punto 3.5.3 del Informe N° 1194-2013-MEM-AAM/EAF/GCM/GCR/MLI, que sustenta la RD que aprueba este ITS.

Existen varios aspectos que resulta importante resaltar de los contenidos y alcances de este ITS. En primer lugar, en tanto los componentes reubicados en el área Las Bambas se instalarían en un área cuyos impactos ambientales ya habían sido evaluados y valorados en el EIA aprobado en el 2011, ya no sería necesario volver a evaluarlos en este ITS⁸¹. Sin embargo, de acuerdo a lo manifestado por Luz Cabrera, ex Subdirectora de Supervisión y ex Coordinadora del Área de Minería del OEFA, las plantas de molibdeno y de filtrado utilizan distintos insumos químicos (como sodio y principalmente ácido sulfúrico) que tendrían que ser transportados, almacenados y utilizados en el proceso productivo en Las Bambas. Estos insumos constituyen sustancias tóxicas a la salud humana y de alto riesgo al ambiente, cuyos potenciales impactos no fueron valorados en este ITS para su utilización en el área Las Bambas.

Asimismo, sobre la base de la revisión del expediente completo de este ITS por parte de diversos especialistas técnicas en temas mineros, el equipo periodístico “Convoca” publicó el informe “Zonas grises en estudio ambiental del millonario proyecto Las Bambas”. En dicho informe advierten de los potenciales impactos a la salud y al ambiente generados como consecuencia de las modificaciones realizadas en este ITS y que no han sido evaluados adecuadamente, particularmente en lo que se refiere al procesamiento del molibdeno (que es una sustancia altamente nociva para la salud), y el manejo del agua y de materiales peligrosos y radiactivos⁸².

Otra cuestión a tomar en cuenta es que la figura de los ITS se aplica en casos de modificación de “componentes auxiliares”. Sin embargo, siguiendo con Luz Cabrera, la planta de molibdeno, la planta de filtros y el área de almacenamiento de concentrados no constituyen componentes auxiliares en tanto forman parte de la cadena productiva en el proceso de extracción y procesamiento del mineral⁸³. Similares opiniones manifestaron el Funcionario del sector ambiente B y el Funcionario de la ONDS A. Para el primero, catalogar a la planta de molibdeno como un componente secundario va en contra de la propia regulación del MEM. Por su parte, para el segundo, si la planta de molibdeno es un componente del procesamiento del mineral, no puede ser catalogada como componente secundario; por lo tanto, debió ser informada de manera adecuada a la población.

⁸¹ El ITS presentado por la empresa ante la DGAAM, señala en el capítulo 6.4.8.1, correspondiente a la Identificación de impactos y actividades que los generan: “La reubicación de las plantas de molibdeno y filtro al área Las Bambas, implican actividades que podrían generar impactos en los componentes ambientales, durante la etapa de construcción, operación y cierre. Cabe mencionar que ambas plantas se ubican en el área de la planta concentradora, por lo que es un área ya disturbada por la construcción y operación de la planta concentradora, por lo tanto los impactos a generarse, han sido ya evaluados en el EIA aprobado”.

⁸² Fuente en: <http://convoca.pe/especiales/las-bambas/zonas-grises-en-estudio-ambiental-del-millonario-proyecto-las-bambas>. Fecha de búsqueda: 10 de marzo de 2017.

⁸³ El Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, aprobado mediante DS 040-2014-EM, establece en su artículo 4.6 las diferencias entre componentes mineros principales y auxiliares. Los componentes principales son caracterizados como “aquellos componentes relacionados directamente con la extracción y procesamiento del recurso mineral, tales como: tajo, labor subterránea, pad de lixiviación y depósito de relaves con sus instalaciones conexas, **la planta de procesamiento** y los almacenes de concentrados de minerales en zona portuaria, depósito de desmonte, sistema(s) de transporte de relaves, canteras de piedra, entre otros” (subrayado propio). Por su parte, para el caso de los componentes auxiliares, estos son caracterizados como “aquellos componentes secundarios o de servicio que complementan los objetivos o funciones de los componentes principales permitiendo concluir con la actividad de explotación para obtener y colocar los productos mineros en la industria. Son considerados como tales: ductos (mineroductos y acueductos), campamentos, almacenes, polvorines, grifos, canales de coronación, carreteras o trochas, líneas de transmisión eléctrica” [las negritas son nuestras].

Cabe indicar que el 10 de agosto de 2013, es decir semanas antes que se apruebe este ITS, entró en vigencia la RM 310-2013-MEM/DM que establecía una serie de criterios para definir las modificaciones mineras que podían ser realizadas mediante ITS. En ese sentido, esta norma ya estaba vigente antes que se aprobara el primer ITS de Las Bambas, por lo que se debió considerar al evaluar las modificaciones propuestas por la empresa.

Sería recién con la RM 120-2014-MEM/DM (vigente a partir del 6 de marzo de 2014 y que establece nuevos criterios para definir qué modificaciones mineras podían ser incluidas dentro de un ITS) que se hace referencia explícita a la posibilidad de reubicar componentes principales. Lo cierto es que, si bien esta última norma desarrolla el artículo 4° del DS 054-2013-PCM, la posibilidad de reubicar componentes principales excede sus alcances. El artículo como se señaló, se aplica “en los casos en que sea necesario modificar componentes auxiliares”.

Cabe resaltar además, que la primera modificatoria del EIA por procedimiento regular y el primer ITS se tramitaron en paralelo. La primera modificatoria se presentó el 16 de abril de 2013 y se aprobó el 14 de agosto de 2013 (RD 305-2013-MEM/AAM). En esta modificatoria se cambió la red de monitoreo ambiental de la calidad del agua superficial y el diseño de la bocatoma Challhuahuacho. Tanto esta primera modificatoria como el primer ITS fueron aprobados en agosto de 2013.

El otro punto de discusión que se planteó a partir de esta modificatoria, y que fue una de las principales causas de reclamo social en la zona a partir del 2015, es que los contenidos aprobados en este ITS no pasaron por un PPC. Tal como se indicó previamente, el supuesto carácter simplificado y los aspectos secundarios que eran materia de los ITS permitía a las empresas saltarse este requisito.

Sin embargo, tal como se dispone en la RD 305-2013-MEM/AAM que lo aprueba, se envió una copia de este ITS a los siguientes gobiernos locales: a las municipalidades provinciales de Cotabambas, Grau, Chumbivilcas y Espinar; y a las municipalidades distritales de Challhuahuacho, Coyllurqui, Tambobamba, Mara, Haqira, Progreso, Chamaca, Colquemarca, Velille, Coporaque y Espinar. En ese sentido, para agosto de 2013, los alcaldes citados ya conocían de las modificaciones que se estaban realizando en torno al proyecto Las Bambas.

Otra cuestión a tomar en cuenta es que el traslado de los componentes de la zona de Tintaya al área Las Bambas, implicaba en la práctica, dejar de lado el mineroducto, puesto que ahora todo el procesamiento de los minerales se llevaría a cabo en la zona de Las Bambas. Sin embargo, la referencia al mineroducto se mantendría en suspenso hasta la Segunda modificatoria regular del EIA, como se verá más adelante.

Segundo Informe Técnico Sustentatorio

Esta solicitud de modificatoria fue presentada por la empresa mediante escrito del 17 de diciembre de 2013, siendo aprobada a través de la RD 078-2014-MEM/DGAAM del 13 de febrero de 2014. Las principales modificaciones que planteó es la construcción de una poza de sedimentación con el fin de regularizar y maximizar la reutilización de las aguas de contacto provenientes del drenaje del botadero y tajo Ferrobamba.

Existen dos cuestiones a resaltar en esta modificatoria: en primer lugar, a diferencia del primer ITS aprobado a Las Bambas, la RD que aprueba este segundo ITS no hace referencia al envío de una copia a los alcaldes (solo se hace mención de su remisión al OEFA y a su difusión en el portal Web del MEM); en segundo lugar, el inicio del trámite de la Segunda Modificatoria del EIA por procedimiento regular, se realizó a menos de un mes de la aprobación de este segundo ITS. En ese sentido, considerando que también la Primera modificatoria y el primer ITS de Las Bambas se tramitaron en el mismo período y ambos fueron aprobados en Agosto de 2013, queda la interrogante sobre la necesidad de tramitar tantas modificaciones por separado en el mismo período y mediante vías administrativas distintas (unos por ITS y otros por procedimiento regular).

Segunda Modificatoria Regular del Estudio de Impacto Ambiental

La solicitud para la Segunda Modificatoria del EIA de Las Bambas (en adelante SMEIA) fue presentada el 10 de marzo de 2014, siendo aprobada mediante RD 559-2014-EM/DGAAM de fecha 17 de noviembre de 2014. En el numeral 4.5 del Informe 1150-2014-MEM-DGAAM/DNAM/DGAM/A que sustenta esta RD, se describen las actividades y/o componentes de Las Bambas a ser modificados, siendo el más significativo el que corresponde a los cambios implementados en la modalidad del transporte de los minerales extraídos de Las Bambas. Tal como se indica en el numeral I del punto 4.5 del citado Informe:

- Las Bambas Mining Company S.A. ha visto a bien realizar el transporte de concentrado de cobre y molibdeno de manera bimodal desde Las Bambas hasta el puerto de Matarani. Es decir, el concentrado será transportado vía terrestre (vía nacional) por camiones desde Las Bambas hacia una estación de transferencia ubicada en Pillones (a cargo de un tercero) y desde esta última instalación será transportado vía férrea hasta el puerto de Matarani (a cargo de un tercero).
- Las Bambas plantea posponer la construcción y operación del mineroducto. El plazo por el cual será pospuesto el inicio de construcción y operación del mineroducto, es por el momento indeterminado. (...)
- La ruta que será utilizada para el transporte de concentrado es de acceso público (actualmente en uso).
- La flota de camiones consistirá en 125 camiones cargados por día, y 125 camiones retornando sin carga, más 60 vehículos que abastecerán de insumos a Las Bambas (combustible, insumos para la mina, transporte de personal, etc.). Los camiones serán de 52,8 toneladas de peso bruto para cada vehículo y 34 toneladas de carga.

En ese sentido, si bien las modificaciones aprobadas en el primer ITS dejaban de lado en la práctica, la necesidad de construir un mineroducto (porque todo el procesamiento se realizaría ahora en la zona Las Bambas y ya no en Tintaya/Antapaccay), ello recién se describe explícitamente en la SMEIA. Asimismo, a raíz de la aprobación de esta SMEIA el área de influencia de Las Bambas se redujo considerablemente, y ya no comprendía a los distritos, comunidades y centro poblados que se ubicaban a lo largo de lo que habría sido el mineroducto hasta llegar al área de Tintaya/Antapaccay en la provincia de Espinar (Cusco).

Respecto a esta SMEIA, existen dos temas resaltantes que se requiere profundizar, y que se relacionan directamente con los episodios conflictivos que se producirían más adelante: uno

tiene que ver con la modalidad definida para el transporte del concentrado, y el otro se relaciona con los alcances del PPC empleado.

Transporte del mineral

Como se indicó previamente, en el Informe que sustenta la SMEIA se señala que la vía que se utilizará para el transporte de concentrados es de acceso público. Para entender de forma más detallada esta cuestión, resulta necesario hacer una breve descripción del marco legal vigente para la clasificación de las vías terrestres, y de qué forma una vía puede ser categorizada como pública.

La referencia se encuentra en el DS 017-2007-MTC, que aprueba el Reglamento de Jerarquización Vial. De acuerdo a esta norma, el conjunto de carreteras conformantes de la red vial pública, sea a nivel Nacional, Departamental (o Regional) y Vecinal (o Rural), se encuentran comprendidas en el Registro Nacional de Carreteras (RENAC), instrumento que comprende a las vías que conforman el Sistema Nacional de Carreteras (SINAC). Las redes viales vecinales son competencia de los gobiernos locales, los que tienen la facultad de solicitar ante el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) que un determinado tramo dentro de su jurisdicción sea categorizado como vía vecinal, y así pasar a ser parte de la red vial pública (perteneciente al SINAC). Es importante destacar que esta norma no contempla ningún criterio o parámetro técnico para categorizar una determinada vía como vecinal, a diferencia de las vías de nivel regional o nacional.

En el marco descrito, mediante Acuerdo Municipal 035-2014-CM-MPCT/RA del 02 de julio de 2014 (Anexo 1), la MPC acordó aprobar “la incorporación del nuevo tramo carretera Quehuira - Huanquire denominado trazo Nueva Fuerabamba que inicia en el kilómetro 160+610 de la carretera nacional PE-3SF con una extensión total de 45.20km de longitud (...)”. De esa manera, este tramo pasaba a formar parte del inventario vial de la provincia de Cotabambas. El siguiente paso consistía en notificar al MTC y solicitar que esta vía sea jerarquizada como vía vecinal (pasando a ser una vía pública) e incluida como tal en el SINAC.

Resulta importante destacar que en este Acuerdo Municipal también se dispuso la clausura de la Ruta Vecinal R73, cuyo tramo comprende las instalaciones de la minera y la comunidad de Fuerabamba y anexos. Sin embargo, tal como se establece en este Acuerdo, ello se encontraba condicionado a la “documentación sustentatoria que presente la Empresa Minera Xtrata Las Bambas a fin de fundamentar su petición y evitar futuros desacuerdos con los pobladores transeúntes de la zona de Fuerabamba y sus Anexos”.

De manera contradictoria, el 18 de julio de 2014 la MPC aprobó un nuevo Acuerdo Municipal, el 040-2014-CM-MPCT/RA (Anexo 2), en el cual se decide resolver la clausura definitiva de la ruta R73. Para sustentar esta decisión se hace referencia en sus Considerandos, a una carta del 8 de julio remitida por el Presidente de Fuerabamba, en la cual solicita a la MPC la clausura de esta vía por razones de seguridad ciudadana y protección de la población debido al incremento de robos y alto tránsito vehicular. Por lo tanto, la información sustentatoria que tenía que presentar Xtrata (de acuerdo al Acuerdo Municipal del 2 de julio) ya no se considera en este nuevo Acuerdo (ni siquiera se menciona). No queda claro por qué los criterios utilizados por la MPC

para solicitar la clausura de la vía R73 cambiaron de tal forma entre los dos Acuerdos Municipales citados.

De acuerdo a la información obtenida, pareciera ser que la decisión de la MPC de solicitar la jerarquización del tramo Quehuira – Huancuire, y a la vez el cierre de la vía R73, giraron en torno a los requerimientos de la empresa. Para sustentar este punto se tiene como referencia el Informe denominado "Construcción del Camino Carga Pesada HHR Paquete 4", que fue remitido por la MPC al MTC con Oficio 217-2014-A-MPCT/RA del 07 de noviembre de 2014 (Anexo 3), para subsanar unas observaciones que había hecho este último a la solicitud efectuada previamente por el primero para jerarquizar la ruta Quehuira - Huancuire y la clausura de la vía R73 (Oficio 200-2014-MPCT/A del 16 de setiembre de 2014). Este Informe Técnico fue elaborado por la misma Xstrata a través de Overseas Bechtel INC (empresa contratada por Xstrata para la construcción de la carretera), y en el cual se detalla una serie de obras que ha realizado esta última para habilitar el uso de la carretera en cuestión. En el punto 1.0 (Introducción) del Informe se describe lo siguiente:

En el marco del desarrollo del proyecto minero, se estableció la necesidad de generar una vía que comunique la instalación minera compuesta por el acceso Nuevo Trazo Fuerabamba que inicia en el km 160+610 de la carretera Dv. Paruro – Ruta 5, en las proximidades de la localidad de Quehuira, que se encuentra a 6 km del poblado de Chalhuhahuacho, culminando en las proximidades de la localidad de Huancuire en el KM 45+200.

Asimismo, es importante resaltar que los Acuerdos Municipales descritos, y las solicitudes posteriores realizadas ante el MTC para categorizar el tramo Quehuira - Huancuire como vía pública, se realizó precisamente en el período en que la DGAAM venía evaluando la solicitud para la SMEIA (el escrito se presentó en marzo de 2014 y fue aprobado en noviembre del mismo año). De hecho, las acciones que venía realizando la MPC para el cierre de la ruta R73 y la categorización de la vía Quehuira - Huancuire, fueron incorporadas en los documentos presentados por Xstrata (a través de la consultora SNC - Lavalin) a la DGAAM para la aprobación de la SMEIA. Ello se desprende del documento "Levantamiento de Observaciones de la Segunda Modificación del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Minero Las Bambas - Información complementaria", presentado a la DGAAM el 16 de octubre de 2014, y en el cual se consigna la ruta definida para el transporte del concentrado (que incluye vías de categoría local, regional y nacional):

Ilustración 6: Ruta del transporte de concentrados



Tabla 2-1: Ruta de transporte de concentrado

Ruta	Institución	Codificación
Evitamiento Trazo Nueva Fuerabamba	Municipalidad Provincial de Cotabambas	En proceso de jerarquización (ex ruta vecinal R73)
Challhuahuacho – Pte. Ichuray	PROVIAS Nacional	PE-3S F
Pte. Ichuray – Pte. Sayhua	Gobierno Regional de Apurímac	AP-115
Pte. Sayhua – Capacamarca Desvío Capacamarca (KM 91.400) – Puente Sayhua (Km 118.830)	Gobierno Regional de Cusco	CU-138
Evitamiento Capacamarca (Ruta de 3.5 km.)	Municipalidad Distrital de Capacamarca, Chumbivilcas, Cusco	No tiene codificación
Tramo Dv. Capacamarca – Moyo Oroo – Dv. La Perla – Yavi Yavi – Dv. Huincho (Capacamarca - Velille)	Gobierno Regional de Cusco	CU-119 y CU-127
Carretera Comunidad Campesina Coacahuani – Fundo Huancaro, reclasificada como Red Vial Departamental, por la Municipalidad Distrital de Colquemarca, otorgada mediante	Municipalidad Distrital de Colquemarca	En proceso de jerarquización
Tramo Tuntuma – Velille – Coollana – Límite con Huaylla Huaylla	Municipalidad de Velille	En proceso de jerarquización
Tramo Coporaque – Espinar	Municipalidad Distrital de Coporaque	Ruta CU-834 Ruta CU-835
Vía Nacional (Espinar - Condorama)	Provias Nacional	PE-34E
Vía Nacional (Condorama - Imata)	Provias Nacional	PE-34J
Vía Nacional (Imata - Arequipa)	Provias Nacional	PE-34A
Vía Nacional (Arequipa - Dv. Matarani)	Provias Nacional	PE-1S
Vía Nacional (Dv. Matarani – Puerto Matarani)	Provias Nacional	PE-34

Fuente: Levantamiento de Observaciones de la Segunda Modificación del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Minero Las Bambas – Información complementaria (página 16)

Este punto se retomará más adelante al analizar los episodios conflictivos relacionados con el uso de esta vía para el transporte del mineral de Las Bambas.

Alcances de los mecanismos de participación ciudadana aplicados en la SMEIA

De acuerdo al artículo 27 de la RM 304-2008-MEM-DM que regula el PPC en el sector minero, en caso de modificaciones en los EIA, la empresa debe cumplir por lo menos con la ejecución de uno de los mecanismos de participación ciudadana que se describen en el artículo 2 de dicha norma. Pero el mismo artículo 27 establece también lo siguiente:

Si la modificación propuesta al proyecto minero comprende comunidades, centros poblados, distritos o provincias nuevas respecto del proyecto original, deberá considerarse en la propuesta de Plan de Participación Ciudadana la realización de por lo menos un taller informativo con la población involucrada y la realización de una Audiencia Pública.

Sin embargo, a pesar de que la SMEIA contemplaba cambiar la modalidad de transporte de los minerales, la empresa consideró que esta modificatoria no incluía a nuevas comunidades, localidades o centros poblados, por lo que esta cita del artículo 27 no se aplicaba. Bajo esa premisa, la empresa optó por desarrollar los siguientes mecanismos de participación ciudadana:

- Durante la elaboración de la SMEIA: este período abarca desde el año 2013 hasta marzo de 2014 (que se entregó el EIA al MEM para su evaluación), aplicándose los siguientes mecanismos: Oficinas de información permanente (OIP); Monitoreo y vigilancia ambiental participativa; Entrevistas y grupos focales.
- Durante la evaluación de la SMEIA: desde marzo de 2014 hasta noviembre de 2014 (cuando se aprobó el EIA), aplicándose los siguientes mecanismos (incluyendo aquellos que ya se venían utilizando en la etapa de elaboración del EIA): Acceso de la población al resumen ejecutivo y al contenido de los estudios ambientales; Distribución de material informativo.

De acuerdo a testimonios recogidos de diversos dirigentes sociales, como Alem Torre (asesor de las federaciones y los frentes de defensa de Cotabambas), Rodolfo Abarca (Presidente del Frente de Defensa de los intereses de Cotabambas), Alejo Vidal (dirigente de la comunidad Ccahuapirhua) y Walter Velasco (Presidente de la comunidad de Progreso), y también sobre la base del testimonio del Relacionista comunitario de Las Bambas A, este PPC aplicado por la empresa no habría cumplido en la práctica con el objetivo de informar a la población de las modificaciones que se buscaban realizar.

Por ejemplo, a muchas personas que se les entregó apoyo social o que iban a solicitar trabajo en las OIP de la empresa, se les hizo firmar planillas que luego se incluyeron en el expediente presentado a la DGAAM para la evaluación de la SMEIA, haciéndose pasar como registro de que se había recibido información sobre las modificaciones realizadas en dicha SMEIA. También algunos hicieron referencia que en algunas planillas encontraron firmas de menores de edad.

Esta información ha sido corroborada a través de la revisión del Plan de Participación Ciudadana presentado por la empresa ante la DGAAM. El Anexo 4 incluye las planillas firmadas en la OIP, que registra el nombre, la procedencia y el motivo de la persona que acude a dicha Oficina. Como se puede comprobar en ese documento, incluido en la presente investigación, el motivo de la visita que aparece en estas planillas obedece a motivos distintos de los relacionados con la información correspondiente a las modificaciones realizadas en la SMEIA (empleo, ayuda social, entre otros).

Asimismo, otro mecanismo de participación ciudadana consistió en la distribución de material informativo (Revista Llak'ayninchis). Sin embargo, de la revisión de la carátula de estos folletos que se incluyen como parte (y prueba) de la aplicación del Plan de Participación Ciudadana presentado por la empresa, no se desprende que sea un documento informativo sobre las modificaciones en el EIA. Pareciera más bien que trata de folletos elaborados para informar sobre actividades impulsadas por la empresa como parte de sus políticas sociales. La carátula de algunos de estos folletos (no se cuenta con el contenido) se incluyen como Anexo 5 de la presente investigación.

De acuerdo a lo manifestado por el Relacionista comunitario de Las Bambas A, los mecanismos de participación en la SMEIA se limitaron a la entrega de folletos en español a las comunidades. Pero no se realizaron reuniones que explicaran a la población sobre los cambios que se pretendían realizar lo que, considera, fue un error debido a los significativos impactos

ambientales y sociales que iban a generar estas modificatorias. Para este trabajador de la empresa, el solo cumplimiento de la norma vigente no era suficiente en este caso:

La empresa no ha faltado a la legalidad [en la aplicación del PPC para la aprobación de su SMEIA]. Pero en un país como el nuestro, en el que realmente tenemos unas leyes muy débiles en el tipo de participación ciudadana y en el tipo de mecanismos de fiscalización ambiental,...la empresa lo que debía haber hecho, desde mi punto de vista, no es solamente quedarse con el aspecto legal, sino buscar lo que se llama, la licencia social. Entonces, ver, advertir, dialogar, comunicarse más y negociar...o sea, el impacto que esto iba a generar, ¿no?

Por último, cabe resaltar que mediante la Disposición 01-2015-MP-FEMA-APURÍMAC del 01 de octubre de 2015 (Anexo 6), la Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental de Apurímac (con sede en Abancay), inició una investigación preparatoria para recabar mayores elementos probatorios que permitieran determinar el delito de responsabilidad de funcionario público por otorgamiento ilegal de derechos (artículo 314 del Código Penal), al haberse aprobado de forma irregular la Segunda modificatoria del EIA de Las Bambas. Como se señala en uno de los puntos de la Disposición fiscal: “De los hechos así descritos se puede advertir que figurarían personas que no estuvieron presentes en los talleres informativos, que habrían respaldado la segunda modificatoria del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) del proyecto minero Las Bambas (...)”.

Lamentablemente no se cuenta con información sobre los resultados de estas indagaciones fiscales. Lo cierto es que estos cuestionamientos a las irregularidades del PPC constituirían uno de los puntos álgidos de los reclamos relacionados con las modificaciones realizadas en el EIA de Las Bambas a partir de la entrada de MMG.

Tercer Informe Técnico Sustentatorio

El tercer ITS de Las Bambas fue presentado el 17 de enero de 2015 (incluyendo información adicional en un nuevo escrito del 23 de febrero), siendo aprobado el 26 de febrero del mismo año (RD 113-2015-MEM-DGAAM). Este ITS modificó el sistema de manejo de agua del depósito de relaves y además amplió el almacén de concentrados, pasando de 20,000 a 47,000 toneladas. Sobre la ampliación del almacén de concentrados, una cuestión a resaltar es que mediante este ITS se amplió su tamaño mucho más del 100%.

Sin embargo, al momento de la presentación de este ITS ya se encontraba vigente la RM 120-2014-MEM/DM (en vigencia a partir del 6 de marzo de 2014), que establecía nuevos criterios técnicos para la aplicación de los ITS. En esta norma se establece en el numeral 22 del punto C.1 correspondiente a modificaciones de proyectos o unidades mineras en explotación, que en el caso de los Almacenes solo se puede aprobar mediante ITS si la modificación o adición no es mayor o igual al 20% de su extensión y/o capacidad aprobada. En ese sentido, la modificación aprobada a Las Bambas mediante este ITS, excedió incluso los parámetros establecidos por el mismo MEM para la modificación de componentes que pudieran ser catalogados como no significativos en términos ambientales.

4.2.2. Dimensiones de la conflictividad emergente a partir de la venta de Las Bambas y las modificaciones realizadas en su Estudio de Impacto Ambiental

Con la entrada de MMG se configura un nuevo escenario de conflictividad social que tiene dos dimensiones marcadas: por un lado, la sostenibilidad de los compromisos que Xstrata había asumido con las comunidades y gremios de Challhuahuacho, a los que posteriormente se fueron agregando los incumplimientos y las dilaciones de diversos sectores del Poder Ejecutivo en los espacios de diálogo creados para atender las demandas.

La otra dimensión se vincula directamente con las modificaciones realizadas en el diseño original del proyecto minero descritas previamente, y que no fueron informadas de forma adecuada a la población.

En la primera dimensión las reivindicaciones tuvieron una marcada connotación económica y se circunscribieron principalmente a sectores del distrito de Challhuahuacho; en la segunda “lo ambiental” se constituyó en uno de los principales ejes de la movilización (por lo menos en un plano discursivo), y los principales impulsores de las demandas fueron organizaciones y sectores que representaban a la población de un ámbito mayor en las provincias de Cotabambas y Grau.

Estas dos dimensiones descritas presentan también algunas similitudes: por un lado, las dos tuvieron altos momentos de eclosión social (con consecuencias más graves en el caso del conflicto producido por las modificaciones en el EIA), y en ambas estos hechos dieron lugar a la formación de espacios de diálogo diferenciados.

Con la finalidad de comprender de forma más clara lo ocurrido en este período, resulta importante describir los hechos más relevantes en torno a cada una de estas dimensiones. Así, obedeciendo a un orden cronológico, en primer lugar se describe el conflicto derivado de los reclamos por los presuntos incumplimientos de los compromisos asumidos por Xstrata con sectores de la población y gremios de Challhuahuacho. Luego, se pasa a describir el conflicto derivado de los reclamos por las modificatorias al EIA de Las Bambas que no fueron adecuadamente consultadas. Es a partir de esta situación que se revelan las irregularidades e inconsistencias en las modificaciones realizadas en el EIA de Las Bambas y su proceso de aprobación.

Conflicto derivado de los compromisos asumidos por la empresa

Las modificaciones que se fueron realizando en el diseño original de Las Bambas y que coincidieron con la entrada de MMG, se produjeron de forma paralela a la finalización de la etapa de construcción de la mina. Al concluirse este período, que es el de mayor generación de empleo (principalmente empleo no calificado), las empresas contratistas comenzaron a recortar personal y dejaron de contratar mano de obra local⁸⁴. Ello generó, a su vez, una reducción de la demanda de actividades comerciales y servicios en la zona, principalmente en Challhuahuacho, afectando significativamente las dinámicas comerciales existentes hasta ese momento. Tal como se describió, parte de los compromisos asumidos por Xstrata consistían en la dotación de

⁸⁴ Como se señala en el Resumen Ejecutivo de la SMEIA, la fuerza laboral que se utilizaría durante la etapa de construcción del proyecto era de 3,800 empleados, alcanzando un máximo de 6,500. Luego, durante la etapa de operación (explotación) se utilizaría una fuerza laboral de 1,350 personas, 35% de la cual provendría del área de influencia directa social (AIDS).

cupos determinados para el uso de estos servicios por parte de los trabajadores contratados por la empresa.

Las relaciones entre población y empresa no solo se vieron afectadas por los factores descritos, sino también debido a los cambios en las mismas políticas sociales que Xstrata había venido aplicando. Haya sido o no una consecuencia de la finalización de la etapa de la construcción de la mina, lo cierto es que la entrada de MMG significó una variación significativa en las políticas de relaciones comunitarias seguidas hasta ese momento por Xstrata. Este aspecto ha sido resaltado por los testimonios recogidos para la presente investigación, incluyendo a representantes del Estado, la empresa y la población.

Las políticas clientelistas aplicadas por Xstrata para acelerar el proceso de construcción de la mina, lo llevaron a asumir compromisos de difícil sostenibilidad en el tiempo. Como indicó una funcionaria de MMG del área de Desarrollo Social, las políticas de Xstrata no fueron del todo ilógicas, pues correspondieron a un período de vida específico del proyecto (fase de construcción) en el cual se tenían que acelerar las acciones. Además para esos momentos ya se habían paralizado en el país dos importantes prospectos mineros: Conga y Tía María. Algunos testimonios indican que la premura en la construcción de la mina obedeció al aprendizaje con estos proyectos suspendidos.

Sin embargo, la fase de explotación de Las Bambas que asume MMG ya implicaba un asentamiento de 25 años como mínimo en la zona. No resultaba sostenible para esta empresa asumir íntegramente y durante un período tan largo los compromisos que heredó de Xstrata.

Hecha esta evaluación, se requería realizar algunos ajustes en las políticas sociales y en los alcances de los acuerdos vigentes. De esa manera, MMG optó por optimizar sus gastos, dejando de asumir nuevos compromisos, priorizando las relaciones con las comunidades del AID y reduciendo la contratación de trabajadores de la zona. También se priorizó la inversión en proyectos de desarrollo productivo en las comunidades, reemplazando la entrega de dinero de forma directa. Para ello se creó una Dirección de desarrollo social, función que en el período de Xstrata se englobaba en el área de relaciones comunitarias.

Es importante señalar también que el equipo de relacionistas comunitarios del período de Xstrata fue cambiado casi en su totalidad con la llegada de MMG; al igual que la mayoría de gerentes y altos cargos de la minera. Los nuevos funcionarios convocados por MMG para el área social, tuvieron numerosas dificultades en un inicio para asumir con eficacia los numerosos compromisos heredados de Xstrata.

Esta situación derivó en una serie de retrasos e incumplimientos en la ejecución de ciertos acuerdos por parte de MMG. Como señala Valentín Choquenaira, Xstrata había capacitado a algunos pobladores para que en el futuro trabajaran en la mina. Pero cuando ingresó MMG, los pocos trabajadores capacitados que ya estaban trabajando en la mina fueron despedidos, y en reemplazo se contrató a gente foránea. Siguiendo con Choquenaira, el ingreso de MMG implicó también dejar de contratar algunos servicios locales de Challhuahuacho con los que Xstrata había mantenido una relación estable; por ejemplo, en el caso de los transportistas locales que venían brindando servicios a Xstrata. También cabe resaltar que comenzaron a producirse

retrasos en el financiamiento de los viveros forestales, a cargo de las comunidades de la zona alta de Challhuahuacho.

Al parecer, la poca predisposición por parte de MMG para comunicar la nueva situación del proyecto e informar si se mantendrían los compromisos asumidos por Xstrata, agravó la situación de incertidumbre en una población con altas expectativas de beneficios que podría obtener de Las Bambas de forma permanente. Los niveles de descontento fueron aumentando en diversos sectores de la población que se habían acostumbrado a las políticas asistencialistas de Xstrata, y que ahora sentían que les estaban “cerrando el caño”. Tal como indica el Relacionista comunitario de Las Bambas A:

La percepción de las comunidades es que con Xstrata, todo era mejor. ¿No? O sea, con Xstrata...o con Bechtel, digamos, se entregaban a manos llenas los apoyos. Ellos recuerdan eso y dicen ‘cómo antes daban ustedes a manos llenas, ¿no?, sin escatimar. En cambio ahora no (...) antes tú estabas en construcción y me dabas todo. Y ahora que estás extrayendo y que supuestamente tienes más plata que antes, me das menos’. Entonces, no le entra a la gente en la cabeza, ¿cómo es que ahora que gana más plata, me das menos que cuando estabas gastando plata?

De esa manera, si bien las desavenencias y episodios conflictivos entre estos actores se venían registrando desde el año 2011 (por lo menos), esta situación se agudizó a partir de la entrada de MMG como nuevo dueño de la empresa y la finalización de la etapa de construcción del proyecto.

La situación descrita derivó en la realización de un paro en Challhuahuacho el 6 de febrero de 2015, congregando alrededor de mil comuneros de diferentes zonas. Esta movilización incluyó la toma de carreteras y la retención de alrededor de 200 trabajadores pertenecientes a una contratista de la empresa (que no sufrieron actos de violencia en su contra). Las demandas planteadas giraban en torno al cumplimiento de los compromisos contraídos con el antiguo dueño Xstrata (descritos líneas arriba), el cese de la contaminación del río Challhuahuacho, el aporte del 10% de las utilidades para un fondo social, mayores oportunidades laborales, entre otros petitorios.

El 8 de febrero se acordó una tregua, dándose lugar a una serie de reuniones entre funcionarios del Poder Ejecutivo, el alcalde de Challhuahuacho y autoridades comunales de la zona. Finalmente el 28 de febrero se instaló la denominada “Mesa de desarrollo del distrito de Challhuahuacho” (en adelante MDCH), integrada por representantes del Poder Ejecutivo (presidida por el Ministro de Agricultura y Riego), directivos de la Federación de Comunidades Campesinas de Challhuahuacho, presidentes y representantes de las 33 comunidades campesinas del distrito, y representantes de asociaciones. Para su funcionamiento se conformaron cuatro sub-mesas de trabajo según su acta de instalación: (i) infraestructura social y productiva, (ii) minería y ambiente, (iii) desarrollo agropecuario, y (iv) responsabilidad social.

Las reuniones de las sub-mesas de trabajo se realizaron entre marzo y julio del 2015. En estas reuniones se adoptaron una serie de compromisos para proyectos de inversión en el distrito, tales como la implementación del sistema de agua y saneamiento del centro urbano y la priorización de la construcción de hospitales a nivel distrital y provincial. Dentro de la sub-mesa de Responsabilidad Social, MMG se comprometió a crear una oficina para la promoción del empleo local y generar puestos de trabajo entre las 33 comunidades del distrito mediante la

instalación de viveros forestales; además se identificarían nuevos proyectos que generen nuevos empleos una vez finalizadas las labores con los viveros (ONDS 2015: 14-15).

El 20 de julio de 2015 se realizó la reunión de revisión y análisis de los avances obtenidos en cada una de las sub mesas de trabajo de la MDCH, acordándose conformar un “Comité de Seguimiento y Desarrollo Integral del Distrito de Challhuahuacho”⁸⁵, encargado de monitorear la implementación de los acuerdos (con la secretaría técnica de la ONDS). Este Comité de Seguimiento se instaló el 12 de agosto en la sede de la PCM, teniendo su primera reunión el 1 de setiembre, oportunidad en que se aprobó el reglamento interno del Comité. En el Acta de esa reunión se consignó el acuerdo de sesionar nuevamente el 1 de octubre, pero dicha reunión fue suspendida a raíz de la medida de lucha iniciada por los Frentes de Defensa de Cotabambas y Grau por las modificaciones inconsultas realizadas en el EIA de Las Bambas, que se describe a continuación (ONDS 2015: 14-16).

Por último, es importante resaltar que el 22 de enero de 2016 entró en vigencia el DS 005-2016-PCM, que declaró de “prioridad nacional el desarrollo económico y social del distrito de Challhuahuacho”. Tal como se describe en el artículo 1 de esta norma, la finalidad de esta declaración consistía en hacer seguimiento físico financiero de las acciones, programas y proyectos a los que se había comprometido cada ministerio en el distrito de Challhuahuacho, mediante RM emanadas de cada sector. Durante el último año de la gestión de Humala, diversos ministerios aprobaron sus correspondientes RM para ratificar sus compromisos asumidos para el distrito de Challhuahuacho, y en algunos casos también respecto a la provincia de Cotabambas (en el marco del “Taller de Planificación e Intervención de los Sectores en la provincia de Cotabambas” que sucedió a la MDC)⁸⁶.

Sin embargo, más allá de estas normas y declaraciones por parte de los ministerios, durante los meses siguientes no se tendrían mayores avances en la ejecución de los proyectos de inversión y acciones comprometidas para el distrito. Por ello, a fines de setiembre de 2016, el alcalde de Challhuahuacho, Antolín Chipani, viajó a Lima para reunirse con diversos sectores para presionar por los avances de estos compromisos. En declaraciones a la prensa señaló: “El 18 de febrero del 2015, cuando se instaló la mesa de trabajo, nos dijeron que en 18 meses iban a revertir la situación de extrema pobreza de las comunidades, pero no hay avances. Las 34 comunidades están en total abandono a pesar de estar junto al proyecto minero más grande del Perú, como es Las Bambas”⁸⁷. Estos reclamos se activarían posteriormente generando un nuevo conflicto social en la zona, tal como se describe más adelante.

⁸⁵ Se acordó que este Comité de Seguimiento estuviera integrado por los siguientes representantes: cinco por la Federación de Comunidades Campesinas; uno por el gobierno regional; uno por la municipalidad del distrito de Challhuahuacho; uno por la Asociación de Jóvenes Paquis Huaraka; uno por la empresa MMG-Las Bambas y uno por de la ONDS (que ejerce el rol de Secretaría Técnica).

⁸⁶ Por ejemplo, la RM 744-2015-MINSA (23.11.15); la RM 014-2016-MTC (21.01.16); la RM 0354-2016-MINAGRI (13.07.16); la RM 180-2015-VIVIENDA (02.07.15) y 199-2015-VIVIENDA (24.07.15); la RM 232-2105-MIDIS (12.11.15); RM 308-2015-MINAM (10.11.15); RM 014-2016-MINAM (29.01.16).

⁸⁷ Fuente en: <http://larepublica.pe/impres/politica/804584-challhuahuacho-exige-que-se-cumplan-los-acuerdos>. Fecha de búsqueda: 12 de diciembre de 2016.

Conflicto derivado de las modificaciones realizadas en el EIA de Las Bambas

Las nuevas condiciones originadas por la entrada de MMG también generaron preocupación en otros sectores de la población y actores de la sociedad civil. De acuerdo a los testimonios recogidos, a fines de 2014 e inicios del 2015, se comenzaron a difundir entre la población los alcances de las modificaciones realizadas en el EIA de Las Bambas a partir del año 2013, descritas previamente. Al parecer fueron los mismos ex trabajadores de la empresa (que salieron con la reducción de personal) quienes alertaron a dirigentes locales y provinciales de los cambios que se estaban realizando en Las Bambas, y que no habían sido informados ni por la empresa ni por los alcaldes.

Como indica Henry Vásquez, en este período emergieron algunos liderazgos aislados que comenzaron a difundir (mediante reuniones o la radio) información sobre las modificaciones realizadas en el EIA de Las Bambas. En esta labor destacó el alcalde del distrito de Mara, Alberto Roque, asesinado el 18 de marzo de 2015 en circunstancias aún no esclarecidas. Sin embargo, de acuerdo a algunos testimonios recogidos, una de las hipótesis que se tejen refiere que éste fue asesinado debido a las acciones de incidencia que estaba realizando en torno a las irregularidades cometidas en las modificatorias del EIA de Las Bambas.

Asimismo, a partir del 2015 se comenzaron a remitir numerosas solicitudes al Gobierno nacional para que se expliquen las modificatorias inconsultas. Inicialmente el Gobierno no mostró un real interés en atender estas demandas. Luego comenzó a enviar a funcionarios de menor rango y sin mayor capacidad de decisión, lo cual fue elevando el descontento entre las organizaciones y sectores de la población involucrados en estas demandas.

A continuación se presenta la cronología con los incidentes más resaltantes producidos a partir del año 2015, con relación a las demandas por las modificatorias en el EIA y otros problemas ambientales que se venían reclamando:

Tabla 3: Hechos relevantes Abril 2015-October 2015

FECHA	HECHOS MÁS RELEVANTES
11.04.15	Reunión entre funcionarios MINAM, MEM y dirigentes y autoridades de provincia de Cotabambas, para discutir modificaciones realizadas en EIA Las Bambas. Se consigna en Acta una siguiente reunión con participación de ministros MINAM y MEM.
25.04.15	Segunda reunión entre autoridades estatales, alcalde provincial de Cotabambas y dirigentes de Chalhuanahuacho y Cotabambas, con ausencia de ministros. Se volvieron a discutir modificaciones inconsultas realizadas en EIA, con énfasis en reubicación de planta de molibdeno. También se trató presunta contaminación de cuenca del río Mayutinoc – Punanqui. Se consignó en Acta (Anexo 7) que siguiente reunión (06.06.15) contaría con participación de ministros MINAM, MEM, MVCS, MEF, y representante MMG ⁸⁸ .

⁸⁸ Llama la atención que en esos momentos se encontraba vigente la MDCH. En la única reunión realizada en el marco de la sub-mesa de minería y ambiente (el 24 de marzo de 2015) participaron 3 dirigentes (Jacinto Lima Lucas, Hugo Huilca Peña y Juan Pablo Cconislla Gallegos) los que, posteriormente, participarían de la reunión del 25 de abril (tal como se consigna en el Acta). No se tiene mayor información que permita precisar por qué las demandas relacionadas con las modificatorias realizadas en el EIA no se plantearon y canalizaron en el marco de la MDCH. De acuerdo al Acta de la reunión del 24 de marzo de esta sub-mesa (la única realizada), la DGAAM del MEM expuso los alcances del EIA de Las Bambas. Se acordó la realización de un evento informativo para la población que permitiera socializar los

FECHA	HECHOS MÁS RELEVANTES
04.06.15	Funcionarios del MINAM y el MEM intentan realizar la reunión prevista para el 06.06.15 sin la presencia de los ministros. Esta decisión unilateral del Gobierno provoca la suspensión de la reunión.
12.06.15	Se realiza Congreso Provincial de Líderes y Autoridades de provincia de Cotabambas en comunicad de Huancuire (distrito de Coyllurqui). Se abordan modificaciones realizadas en el EIA de Las Bambas, acordándose formar Comité Central de Lucha de provincia de Grau y Cotabambas (liderado por Virginia Pinares Ochoa, dirigente del distrito de Haqira). También se forman comités de lucha por cada distrito (CooperAcción 2015: 17).
12.09.15	En encuentro interprovincial en la comunidad de Huancuire (con participación de aproximadamente 600 personas), se convoca paro provincial indefinido a partir del 25.09.15. La Plataforma de Lucha elaborada en esta reunión ⁸⁹ planteó desconocer modificatorias del EIA, la demolición de componentes reubicados, renuncia de funcionarios de MMG responsables por no comunicar los cambios, la renegociación de tierras comunales, entre otras demandas. Al final de este documento se proclama que, en caso no ser atendidas estas demandas, “Las Bambas No Va” (Anexo 8).
25.09.15	Se inicia paro. Los sectores movilizados demandan al Gobierno la instalación de mesa de diálogo, encabezada por ministros de Estado y principales funcionarios de MMG. El gobierno emite RM 200-2015-IN del MININTER, que autoriza la intervención de FFAA en apoyo a PNP en provincias de Grau y Cotabambas en Apurímac (incluyendo provincias de Chumbivilcas y Espinar en Cusco) ⁹⁰ .
28.09.15	En cuarto día del paro la situación se desborda cuando un sector de pobladores movilizados intenta ingresar a instalaciones de la minera. En el enfrentamiento con policías se registran cuatro fallecidos, decenas de heridos y detenidos.
29.09.15	Se declara por 30 días Estado de Emergencia en Cotabambas, Espinar y Chumbivilcas (DS 068-2015-PCM). Continúan los enfrentamientos entre pobladores y PNP.
	En entrevista televisiva, el Viceministro de Minas, Guillermo Shinno, declaró que desde el 2013 que se aprobó la modificación, se habían producido una serie de reuniones con autoridades y pobladores donde se informaron los cambios realizados en EIA.
	Wilber Venegas, Presidente del GORE Apurímac, declaró que meses atrás ya se habían enviado varias comunicaciones al MEM para que explique a población, los

alcances del EIA y “profundizar sobre sus aspectos más relevantes”. Este evento no se habría realizado. Además se dispuso la futura creación de un Comité de Monitoreo y Vigilancia Ambiental, y el compromiso para mejorar el manejo de residuos sólidos en Challhuahuacho. No se tiene mayor información si es que en el marco de esta sub-mesa se trató y discutió sobre las modificatorias realizadas en el EIA de Las Bambas que se describieron previamente (ONDS 2015: 14).

⁸⁹ La Plataforma de Lucha fue suscrita por diversas organizaciones sociales de la provincia de Cotabambas, incluyendo el Frente de Defensa de los Intereses y Desarrollo de la Provincia de Cotabambas, el Frente de Defensa de los Intereses del Distrito de Tambobamba, el Comité de Lucha de las Provincias de Cotabambas y Grau, la Central Única de Rondas Campesinas de Tambobamba, el Comité Vecinal de Desarrollo Barrio Huancallo de Tambobamba, el Frente Único de Defensa de los Intereses del Distrito de Haqira, entre otros autoridades de comunidades.

⁹⁰ Cabe indicar que, previamente, el Gobierno había actuado de la misma manera en caso de otro conflicto social minero. Así, a través de la RM 146-2015-IN publicada el 23 de julio de 2015, se autorizó la intervención de las FFAA en apoyo a la Policía Nacional en el distrito de Islay (Arequipa) con motivo del conflicto relacionado con la ejecución del proyecto minero Tía María.

FECHA	HECHOS MÁS RELEVANTES
	<p>cambios del EIA, respondiéndoseles que "no eran sustanciales y estaban de acuerdo a ley"⁹¹.</p> <p>Sociedad Nacional de Minería (SNMPE) en comunicado titulado "No permitamos el sabotaje al Perú", rechaza "hechos de violencia promovidos por grupos radicales que se oponen a la inversión privada y al desarrollo del país"; denuncia a "grupos violentistas con intereses particulares, vienen ejecutando actos de sabotaje contra la inversión privada en todo el territorio nacional con el objeto de afectar la economía nacional", y concluye "El ataque a Las Bambas no es un hecho aislado, pues forma parte de una escalada violentista para desestabilizar la democracia".</p> <p>En declaraciones a la prensa, premier Pedro Cateriano rechaza actos de violencia, resaltando importancia de Las Bambas para economía peruana, por lo que rechazaba "que un grupo de gente, dirigido con fines políticos, entorpezca un proyecto que a lo largo de estos años se desarrolló con normalidad"⁹².</p> <p>Se difunde un Pronunciamiento suscrito por el alcalde provincial y los alcaldes distritales de la Provincia de Cotabambas. En el documento se indica que "la modificación y aprobación del estudio de impacto ambiental ha sido y es de exclusiva responsabilidad del Ministerio de Energía y Minas - MEM (...) Los pobladores de Cotabambas somos respetuosos de la inversión privada, mientras esta se ejecute con responsabilidad y protección del medio ambiente. El mismo procedimiento utilizado para la aprobación del EIA inicial se debió utilizar para su modificación. Sin embargo el MEM justificando que eran 'no sustanciales' la autorizó por sí y ante sí" (Anexo 9).</p>
30.10.15	Se anuncia suspensión del paro por 24 horas para instalar mesa de diálogo.
01.10.15	Se reúnen en sede MEM en Lima, cinco ministros de Estado (Energía y Minas, Ambiente, Interior, Vivienda, Transportes y Comunicaciones), el alcalde provincial y alcaldes distritales de Cotabambas. En Acuerdo 3 del Acta se establece: "Instalar la Mesa de Diálogo a fin de solucionar la problemática en torno al Proyecto Minero Las Bambas".
02.10.15	Segunda reunión entre ministros y alcaldes de Cotabambas, acordándose que primera reunión de mesa de diálogo se realizaría el 06.10.15 en Coyllurqui. Punto a tratar en dicha reunión "explicación del Informe Técnico Sustentatorio que modifica el Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Minero Las Bambas".
05.10.15	Dirigentes de Frentes de Defensa y Comités de Lucha, principales impulsores de protesta, manifiestan que no participarán en reunión del 06.10.15 por no haber sido convocados y por persecución y hostilización por parte de la PNP ⁹³ .
06.10.15	Se realiza primera reunión de espacio de diálogo en distrito de Coyllurqui. Asisten gobernador regional de Apurímac, alcaldes de Cotabambas, y "representantes de comunidades campesinas de seis distritos de provincia de Cotabambas" (de acuerdo al Acta). En acuerdos condicionan levantamiento del Estado de Emergencia a "mantener la paz social sin ningún tipo de movilizaciones". También se acuerda realizar 5 talleres informativos para explicar cambios en EIA Las Bambas entre el 10 y 20 de octubre en diversos distritos de Cotabambas.

⁹¹ Fuente en: <http://larepublica.pe/politica/706865-todo-lo-que-debes-saber-sobre-el-conflicto-en-las-bambas>; <http://larepublica.pe/imprensa/sociedad/706515-exigen-que-se-instale-mesa-de-dialogo-por-las-bambas>. Fecha de búsqueda: 12 de diciembre de 2016.

⁹² Fuente en: <http://larepublica.pe/imprensa/politica/707052-conflicto-se-dio-por-cambios-en-el-eia-y-ahora-debe-iniciarse-dialogo>. Edición impresa 30 de setiembre de 2015. Fecha de búsqueda: 25 de octubre de 2016.

⁹³ Fuente en: <http://larepublica.pe/imprensa/politica/708261-las-bambas-dirigentes-no-asistiran-al-dialogo>. Fecha de búsqueda: 28 de octubre de 2016.

FECHA	HECHOS MÁS RELEVANTES
	Se inicia paro de 48 horas en la ciudad de Abancay contra Las Bambas, impulsado por miembros de frentes de defensa de Abancay y Tamburco, el SUTEP, Construcción Civil, y trabajadores del GORE Apurímac y las alcaldías de la zona (aproximadamente 2000 personas). Solicitan ser parte del espacio de diálogo iniciado en Coyllurqui ⁹⁴ .
Segunda y tercera semana de octubre de 2015	Dirigentes de frentes de defensa y comités de lucha remiten diversas comunicaciones ante el Gobierno nacional reclamando por su exclusión del espacio de diálogo conformado, solicitando se reprogramen talleres informativos. Se cuestiona también pertinencia de este tipo de encuentros con Estado de emergencia vigente (OCM 2015: 41). El 23.10.15 se acuerda realización de otro paro hasta que se les incorpore en diálogo. Talleres informativos programados no se realizan. Prensa informó que reuniones fueron reprogramadas a solicitud de alcaldes; y en el caso del taller programado en distrito de Cotabambas, se suspendió porque no habría tenido la asistencia esperada ⁹⁵ .
29.10.15	Reunión realizada en Tambobamba entre 4 ministros (MININTER, MVCS, MEM, Ministerio de Salud - MINSA) y dirigentes y autoridades locales, incluyendo frentes de defensa y comités de lucha. Se acuerda deponer cualquier medida de fuerza, levantar el Estado de Emergencia, e instalar mesa de diálogo para el 16.11.15. Como declaró Rodolfo Abarca, tras estos resultados: “Era algo que esperábamos desde el 25 de setiembre, cuando iniciamos el paro. Estamos llanos al diálogo”, descartando a la vez cualquier otro tipo de movilización ⁹⁶ .

El 15 de noviembre se promulgó la RM 263-2015-PCM, creando la denominada “Mesa de Trabajo para el desarrollo de la Provincia de Cotabambas” (en adelante, MTDC). Fue conformada por representantes de diversos ministerios, autoridades locales y un representante (titular y alterno) de la sociedad civil organizada de la provincia de Cotabambas y de cada distrito de dicha provincia⁹⁷.

Resulta importante resaltar que la norma declaraba como finalidad de la MTDC en su artículo 1: “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”. Incluso en sus Considerandos, la norma circunscribe la finalidad de este espacio de diálogo a dar seguimiento a las acciones y compromisos alcanzados en el marco del denominado “Taller de Planificación e Intervención de los Sectores en la provincia de Cotabambas”; cuyas reuniones se iniciaron el 11 de marzo de 2015 y finalizaron el 21 de julio

⁹⁴ Fuente en: <http://elcomercio.pe/sociedad/apurimac/paro-bambas-unas-2-mil-personas-marcharon-abancay-noticia-1846138>. Fecha de búsqueda: 30 de octubre de 2016.

⁹⁵ Fuente en: <http://elcomercio.pe/sociedad/apurimac/bambas-solicitan-reprogramar-talleres-informativos-noticia-1849669>. Fecha de búsqueda: 30 de octubre de 2016.

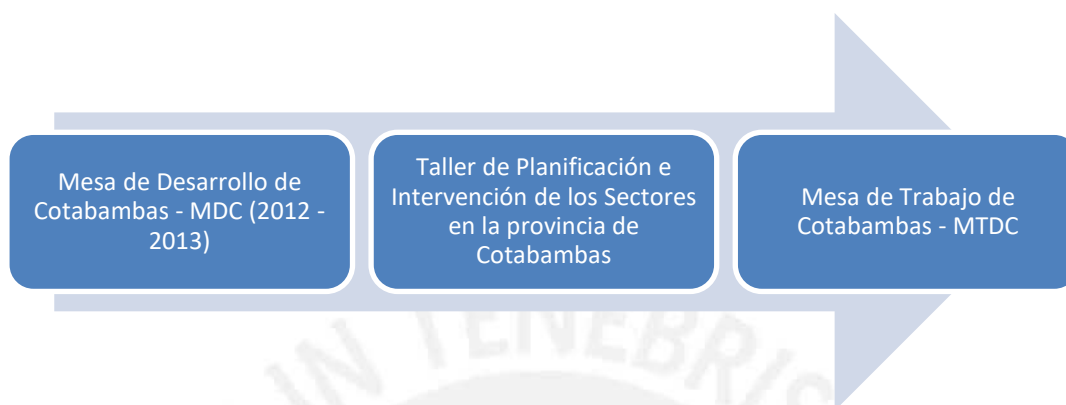
⁹⁶ Fuente en: <http://elcomercio.pe/sociedad/apurimac/apurimac-se-levanta-estado-emergencia-seis-provincias-noticia-1851942>; <http://elcomercio.pe/sociedad/apurimac/dialogo-bambas-se-reanudara-16-noviembre-noticia-1852146>. Fecha de búsqueda: 05 de noviembre de 2016.

⁹⁷ Un día antes, el 14 de noviembre, se publicó la Resolución Suprema N° 227-2015-IN, que autorizaba la intervención de las Fuerzas Armadas en apoyo a la Policía Nacional del Perú (PNP) en las provincias de Grau y Cotabambas, siendo efectiva esta medida desde el 15 de noviembre hasta el 14 de diciembre de 2015. Esta medida reactivaba la intervención de las FFAA que había sido dispuesta mediante la Resolución Suprema N°200-2015-IN del 25 de setiembre de 2015 (día del inicio del paro) y que había tenido vigencia hasta el 24 de octubre.

del mismo año, y que de alguna manera daba continuidad a la MDC que se había realizado entre el 2012 y 2013.

El siguiente gráfico ilustra el proceso descrito, de acuerdo a los propósitos que contempló el Gobierno nacional con la creación de este nuevo espacio de diálogo:

Ilustración 7: Proceso de diálogo en la provincia de Cotabambas



Fuente: elaboración propia (2017)

De esa manera, si bien en las reuniones realizadas el 02 y el 06 de octubre se había hecho mención explícita a que el principal motivo de este nuevo espacio de diálogo era informar sobre las modificaciones realizadas en el EIA de Las Bambas, la norma que la formalizaba no hacía ninguna mención expresa a la necesidad de abordar esta problemática. Es más, del contenido de esta norma se desprende que dicho espacio de diálogo se configuraba como una mesa de desarrollo y no como una mesa de diálogo.

Asimismo, otra cuestión que cabe resaltar es que, paralelamente al proceso de instalación de la MTDC, se venían realizando coordinaciones entre sectores del Gobierno nacional y autoridades de la provincia de Grau. Cabe recordar que en la jurisdicción de esta provincia se encuentra el distrito de Progreso, que colinda con Challhuahuacho (provincia de Cotabambas) y había sido considerado como parte del área de influencia de Las Bambas.

De esa manera, tras unas reuniones preparatorias las semanas previas, el 11 de noviembre se acordó la instalación de un espacio de diálogo para Grau, formalizado mediante RM 281-2015-PCM del 4 de diciembre de 2015, que crea la “Mesa de Diálogo para el Desarrollo de la Provincia de Grau” (en adelante, Mesa de Grau). No resulta claro por qué se previó la necesidad de conformar dos espacios de diálogo distintos de forma casi simultánea para las provincias de Cotabambas y Grau, considerando que ambos respondían a las mismas causas (la presencia de Las Bambas y las modificaciones en el EIA)⁹⁸. Además los fines establecidos en las normas de creación de ambas Mesas eran casi los mismos, y en la práctica, los más representativos dirigentes del distrito de Progreso y otros dirigentes de Grau seguían vinculados al desarrollo de la MTDC.

⁹⁸ La Mesa de Grau fue conformada por 3 sub grupos de trabajo: 1) Servicios básicos, infraestructura y construcción; 2) Medio ambiente y responsabilidad social; 3) Desarrollo productivo. En la reunión del sub grupo de Medio ambiente realizada el 03.02.16, el eje central de la discusión fueron las modificaciones realizadas en el EIA de Las Bambas. Se acordó realizar cinco talleres informativos a ejecutarse los primeros días de marzo en diferentes localidades de Grau.

Volviendo al desarrollo de la MTDC, dirigentes de ambas provincias se congregaron el 16 de noviembre en Tambobamba para instalar este espacio de diálogo. Sin embargo, los funcionarios del gobierno nacional no se presentaron a la cita⁹⁹. Ante esta situación, los sectores de la población presentes ese día emitieron un pronunciamiento, suscrito por alcaldes de ambas provincias (del distrito de Progreso en el caso de Grau), dirigentes de los frentes de defensa y comités de lucha, y autoridades comunales. En dicho documento se vuelve a reiterar la necesidad de modificar la naturaleza y finalidad de la MTDC (incorporando los aspectos ambientales), y que se incluya además a un mayor número de representantes de la sociedad civil y también de la provincia de Grau; asimismo, como condición para el diálogo se solicitó la liberación de los detenidos y el archivamiento de las denuncias contra diversos dirigentes que participaron en la movilización de fines de setiembre (Anexo 10).

A mediados del mes de enero de 2016, en paralelo al anuncio del primer envío de concentrado de cobre extraído de Las Bambas a China¹⁰⁰, las autoridades del Gobierno nacional suspendieron nuevamente la instalación de la MTDC programada para el 21 de enero¹⁰¹. Esta suspensión fue comunicada por la ONDS un día antes, con el argumento de que la sociedad civil no había cumplido con acreditar a sus representantes. Sin embargo, estos últimos alegaban que sí habían cumplido con estos requerimientos, y que además habían enviado una serie de solicitudes al Gobierno nacional para acelerar la instalación de la MTDC. Ante esta nueva postergación, el mismo 21 de enero se reunieron alcaldes, autoridades regionales, dirigentes de los frentes de defensa y autoridades comunales, acordando efectuar un paro provincial y conformar una comisión mixta para solicitar una audiencia con el Presidente (CooperAcción 2016: 20).

Finalmente, la MTDC se instaló el 29 de febrero, convocada por la ONDS. Dos hechos ocurridos antes de esa fecha contribuirían a caldear aún más los ánimos de la población. El 16 de febrero el Presidente Humala visitó de forma subrepticia las instalaciones de Las Bambas, acompañado del Premier y la Ministra de Energía y Minas¹⁰². Se filtraron públicamente algunas fotos de esta visita del Presidente, lo cual fue considerado como una provocación, por la falta de transparencia, y un desaire, considerando que en ese momento todavía el Gobierno nacional no brindaba una respuesta clara a las demandas que habían originado el conflicto.

Otro acontecimiento que suscitó preocupación en la población fue el desborde de la presa de clarificación de la minera, a solo dos meses de iniciar sus operaciones. Algunos pobladores denunciaron este hecho (vía electrónica) ante el OEFA, la que tomó conocimiento de ello el 27 de febrero. Recién los días 22 y 23 de abril, el OEFA realizó una visita de supervisión para verificar

⁹⁹ Es importante señalar en este punto, que la norma que creó este espacio de diálogo (RM 263-2015-PCM) estableció que el plazo para la instalación de la MTDC era de diez hábiles contados a partir del día siguiente de su publicación (que fue el 15 de noviembre). En ese sentido, de la misma lectura de esta norma se desprende que, en la práctica, la reunión de instalación de esta Mesa no se iba a realizar el 16 de noviembre tal como había sido acordado. Si bien la reprogramación de esta reunión era una posibilidad (como suele ocurrir en estos espacios de diálogo) lo cuestionable es que no se haya informado a los dirigentes sociales y autoridades de la zona la variación en las fechas.

¹⁰⁰ Fuente en: http://gestion.pe/empresas/mmg-primer-cargamento-cobre-bambas-ya-fue-enviado-china-2152847?utm_source=gestion&utm_medium=mailing&utm_campaign=newsletter_2016_01_18. Fecha de búsqueda: 15 de noviembre de 2016.

¹⁰¹ Conforme a una comunicación de la ONDS que había sido remitida el 30 de diciembre de 2015.

¹⁰² Fuente en: <http://gestion.pe/economia/presidente-humala-visito-instalaciones-proyecto-bambas-2154687>. Fecha de búsqueda: 17 de noviembre de 2016.

estos hechos, es decir casi dos meses después. Hasta el momento no se tiene mayor información de las causas de este incidente ambiental¹⁰³.

Así, en el contexto descrito, se dio inicio a la MTDC el 29 de febrero. En esta reunión se estableció el cronograma de las reuniones de los 4 subgrupos que conformarían este espacio de diálogo: 1) Medio ambiente y modificatoria del Estudio de Impacto Ambiental; 2) Derechos humanos; 3) Desarrollo sostenible; 4) Responsabilidad social empresarial. En el Acta de dicha reunión se recogió el pedido de los representantes de la sociedad civil de modificar la Resolución Ministerial de creación de la MTDC.

El siguiente cuadro describe cronológicamente los hechos más importantes relacionados con el desarrollo de este espacio de diálogo hasta el período previo a su suspensión, debido a los incidentes en el desbloqueo de la carretera Quehuira – Huancuire que culminaron en el fallecimiento de Quintino Cereceda:

Tabla 4: Hechos relevantes Marzo 2016-Octubre 2016

FECHA	HECHOS MÁS RELEVANTES
21.03.16	Primera reunión programada del subgrupo de medio ambiente es suspendida por las autoridades del Gobierno nacional, alegando problemas en el traslado aéreo a Cusco ¹⁰⁴ .
22.03.16	Primera reunión del subgrupo de derechos humanos también se suspende por los mismos motivos. Pronunciamiento cuestiona motivos, llamando a tomar medidas de fuerza en las siguientes 48 horas hasta alcanzar “condiciones mínimas de diálogo”. Además el documento hace referencia al problema por el uso de la carretera para el transporte del mineral: “venimos sufriendo el impacto del polvo que deja el tránsito cotidiano de 125 camiones que transportan concentrados y 60 que transportan insumos, los que viajan ida y vuelta por una carretera que no tiene asfalto” (Anexo 11).
29.03.16	Primera reunión del subgrupo de desarrollo sostenible no se realiza debido al retiro de los representantes de la población. En el Acta se acuerda la suspensión y convocar en nueva fecha coordinada con todas las partes. En Lima se realiza huelga de hambre de 30 pobladores pertenecientes a la denominada “Asociación de Comunidades Campesinas de Influencia Directa e Indirecta Afectados por el Proyecto Minero Las Bambas” (UCCAMBA). Este grupo busca crear un espacio de diálogo diferenciado para discutir la renegociación de sus tierras comunales. Consideran que vienen siendo excluidos de la MTDC, a pesar de ser los principales afectados en su condición de propietarios de las tierras donde se efectúan las operaciones (de la revisión de Actas de esta Mesa se deduce que varios miembros de UCCAMBA participaron en distintas reuniones).
30.03.16	ONDS informa que las reuniones de subgrupos medio ambiente y derechos humanos serían reprogramadas para el 31 de marzo y 6 de abril respectivamente ¹⁰⁵ .
31.03.16	Autoridades del Gobierno nacional se trasladan a Cotabambas para la reunión del subgrupo de medio ambiente. Ante inasistencia de varios representantes de la sociedad civil acreditados, se suspende la reunión.

¹⁰³ Fuente en: <http://elgranangular.com/blog/reportaje/las-bambas-un-gigante-con-pies-de-barro/>. Fecha de búsqueda: 16 de noviembre de 2016.

¹⁰⁴ Fuente en: <http://elcomercio.pe/sociedad/apurimac/se-reactiva-conflicto-proyecto-minero-bambas-noticia-1892122>. Fecha de búsqueda: 16 de noviembre de 2016.

¹⁰⁵ Fuente en: <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-reprograman-reuniones-grupos-trabajo-mesa-cotabambas-605529.aspx>. Fecha de búsqueda: 18 de noviembre de 2016.

FECHA	HECHOS MÁS RELEVANTES
06.04.16	Paro en Challhuahuacho (actividades comerciales y vías de tránsito). De acuerdo a prensa, motivos son las dilaciones en MTDC, apoyo a los comuneros de UCCAMBA (huelga de hambre en Lima), reclamos por incumplimientos de MMG, entre otros. En asamblea comunidades de Challhuahuacho acuerdan no votar en primera vuelta de elecciones generales programada para el 10 de abril ¹⁰⁶ .
08.04.16	Se levanta el paro, reprogramándose reuniones de subgrupos de la MTDC.
21.04.16	Primera reunión efectiva del subgrupo de medio ambiente y modificatoria del EIA. En Acta (Anexo 12) se acuerda abordar en siguiente reunión las modificaciones del EIA, incluyendo pedido de convocar a un tercero independiente para revisión. Se solicita nuevamente modificar norma que crea este espacio de diálogo ¹⁰⁷ .
23.04.16	Reunión del subgrupo de derechos humanos. Se acuerda entregar monto mensual a familiares de fallecidos en paro de fines de Setiembre 2015. También que la siguiente reunión se trate convenio entre MMG y PNP, y situación de dirigentes denunciados por participación en paro.
25.04.16	Primera reunión del subgrupo de desarrollo sostenible. Se solicita que en la siguiente reunión se informe sobre ingresos por venta de Las Bambas y plazos para transferencia del canon.
26.04.16	Reunión del subgrupo de responsabilidad social empresarial. Se suspende por ingreso sorpresivo de personas de UCCAMBA, en número mayor de representantes a los acreditados por comunidades representadas por esta organización ¹⁰⁸ .
06.05.16	Segunda reunión subgrupo medio ambiente. Solicita seguro ambiental a cargo de Las Bambas y se insiste en modificación de la norma de creación del espacio de diálogo.
24.05.16	Tercera reunión del subgrupo medio ambiente. Se discuten modificaciones del EIA. Se acuerda que cambio en norma de creación de la MTDC se publicaría el 07.06.16. Además se acuerda activar punto 12 del Anexo K ¹⁰⁹ del contrato Las Bambas, constituir de Comité de Monitoreo y Vigilancia Ambiental Participativo, y que en siguiente reunión participe el MTC para discutir transporte del mineral.
15.06.16	Se publica RM 128-2016-PCM, modificando la MTDC, denominándola “Mesa de Diálogo para el Desarrollo de la provincia de Cotabambas” (en adelante, MDDC). Así se cambia el término “trabajo” por “diálogo”, incluyendo el componente ambiental en la norma como uno de los ejes de este espacio de diálogo ¹¹⁰ .
21.06.16	Cuarta reunión del subgrupo de medio ambiente, suspendida por falta de quórum debido a inasistencia de representantes de sociedad civil. En Acta se fijan fechas de siguientes reuniones de subgrupos para mes de julio.
Tercera y cuarta semana de julio	A solicitud del MEM se suspende reuniones de subgrupos de trabajo del 13, 14 y 15 de julio, con la condición de realizar al menos una reunión más siguiente semana (antes del cambio de gobierno). No hubo nueva convocatoria del Gobierno nacional.

¹⁰⁶ Fuente en: <http://elcomercio.pe/sociedad/apurimac/se-reactiva-conflicto-proyecto-minero-bambas-noticia-1892122>. Fecha de búsqueda: 20 de noviembre de 2016.

¹⁰⁷ El 19 de abril la ONDS recibió una comunicación de Rodolfo Abarca, Presidente del Frente de Defensa de los Intereses de Cotabambas, solicitándole formalmente la modificación de la RM 263-2105-PCM, incluyendo los aspectos ambientales y de derechos humanos.

¹⁰⁸ Fuente en: <http://proactivo.com.pe/reportaje-exclusivo-proactivo-viajo-a-cotabambas-para-conocer-detalles-ineditos-del-panorama-social-de-las-bambas/>. Fecha de búsqueda: 10 de marzo de 2017.

¹⁰⁹ Punto 12 del Anexo K: “Fiscalización externa 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 medio ambiente orientado a la prevención de los impactos negativos”.

¹¹⁰ Entre los considerandos de esta norma se indica: “(...) Que, los integrantes del Grupo de Trabajo acordaron solicitar la modificatoria de la referida Resolución Ministerial para que se incluyan las motivaciones sociales expresadas por las organizaciones de la sociedad civil de la provincia de Cotabambas en las protestas efectuadas en el mes de setiembre del año 2015 y que se reflejan en las preocupaciones por una adecuada gestión ambiental en torno al proyecto Minero las Bambas, lo cual quedó plasmado en el Acta de fecha 08 de abril de 2016; (...)”.

FECHA	HECHOS MÁS RELEVANTES
26.07.16	Frentes de defensa, comités de lucha y vigilancia y otras organizaciones sociales de zona, emiten pronunciamiento denunciando continuas suspensiones de reuniones de la -ahora llamada- MDDC.
19.08.16	Reunión en PCM entre asesor presidencial Jorge Villacorta, jefe de ONDS José Ávila, gobernador regional de Apurímac y alcaldes (provincial y distritales) de Cotabambas. En nota de prensa se anuncia que para el nuevo gobierno es prioritario impulsar la ejecución de proyectos de inversión pública en el departamento de Apurímac y la provincia de Cotabambas. Por declaraciones del Jefe ONDS: “a partir de la fecha sostendrá reuniones con las autoridades de esta zona del país, cada dos meses, a fin de impulsar y destrabar los proyectos de inversión pública con los sectores competentes del Ejecutivo” ¹¹¹ .
22.08.16	A solicitud de frentes de defensa y comités de lucha, se reanudan reuniones de la MDDC. No participan alcaldes provincial y distritales de Cotabambas. Se acuerda continuar diálogo aprobando norma que lo formalice (con vigencia de 180 días). Además se acuerda elaborar reglamento de funcionamiento de la mesa (Anexo 13).
07.09.16 y 08.09.16	Nueva reunión de MDDC, que cuenta con participación de alcaldes distritales (Mara, Cotabambas, Haquira, Coyllurqui y Challhuahuacho). Se aprueba reglamento interno de Mesa y seguir trabajando los mismos subgrupos definidos previamente (desarrollo sostenible, derechos humanos, medio ambiente y responsabilidad social empresarial).
11.09.16	Se publica RM 187-2016-PCM que crea Grupo de Trabajo denominado “Mesa de Diálogo para el Desarrollo Sostenible de la Provincia de Cotabambas” (en adelante MDDSC). Se añade término “sostenible” al nombre de este espacio de diálogo. En Considerandos de norma se invoca la necesidad del diálogo para responder “a las motivaciones sociales expresadas por las organizaciones de la sociedad civil de la provincia de Cotabambas en las protestas efectuadas en el mes de setiembre de 2015 y que se reflejan en las preocupaciones por una adecuada gestión ambiental en torno al proyecto minero Las Bambas”.
15.09.16	MPC emite memorial dirigido al Premier Fernando Zavala, firmado por alcalde provincial y alcaldes y autoridades de centros poblados y comunidades con mínimo protagonismo en previas reuniones. El memorial plantea una serie de nuevas demandas al Estado y a MMG. El único acuerdo del documento era “Tener la Presencia del Presidente de la República en la provincia de Cotabambas dentro los quince días a partir de la fecha” (Anexo 14).
06.10.16	Sesión del subgrupo de medio ambiente de la recién creada MDDSC. Se acuerda conformar dos grupos de trabajo adicionales en este subgrupo: 1) Modificatoria del EIA (incluida ejecución del punto 12 Anexo K); y 2) Medio ambiente (temas como conformación de comité de monitoreo y vigilancia ambiental participativo, recursos hídricos, fiscalización ambiental, instalación de oficina OEFA en Cotabambas, y visitas guiadas a Las Bambas) ¹¹² .

4.2.3. Balance de la segunda etapa

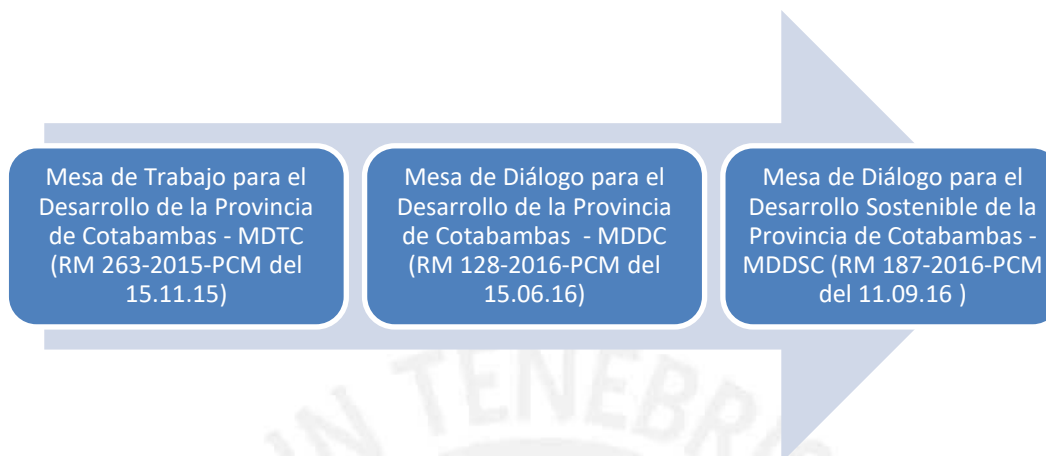
A continuación se presenta un balance de esta etapa. La mayor parte de las observaciones hacen referencia al proceso seguido en la MTDC, luego llamada MDDC y al final MDDSC, creadas a raíz

¹¹¹ Fuente en: <http://onds.pcm.gob.pe/ejecutivo-impulsara-el-desarrollo-social-y-economico-de-la-region-apurimac/>. Fecha de búsqueda: 24 de febrero de 2017.

¹¹² Cabe indicar que en esta sesión la ANA presentó sus planes para realizar un inventario de todas las fuentes hídricas del río Punanqui, que forma parte de la zona de influencia de Las Bambas. Ese inventario daría cuenta de la cantidad de fuentes hídricas existentes en la cuenca. Ello generó la molestia de algunos representantes de la sociedad civil, porque recién se estaba contemplando realizar un inventario de fuentes hídricas en la zona, considerando que las actividades de la empresa minera en la zona datan de muchos años atrás.

de los sucesos de setiembre de 2015. Para una mayor claridad sobre este tema resulta pertinente el siguiente gráfico:

Ilustración 8: Espacios de diálogo creados para la provincia de Cotabambas a raíz del conflicto de setiembre de 2015



Fuente: elaboración propia (2017)

Pero también existen algunos temas materia de análisis que no solo comprenden los alcances del espacio de diálogo para Cotabambas, sino también el de Challhuahuacho (MDCH), creado con motivo de las demandas de las comunidades y gremios de Challhuahuacho en febrero de 2015.

Mecanismos de gestión de la conflictividad por parte del Gobierno nacional

Para abordar este punto, en primer lugar cabe hacer referencia a las mismas dinámicas de las reuniones sostenidas entre los representantes del Estado, de la empresa y de la población en el espacio de diálogo de Cotabambas (MTDC y luego MDDC). De acuerdo a la revisión de los audios de varias de las sesiones realizadas, así como de diversos testimonios de representantes de la población y del Estado que participaron en estas reuniones, los funcionarios del Gobierno nacional de la administración de Ollanta Humala no habrían tenido la mejor actitud para reducir las tensiones existentes y encauzar positivamente el diálogo. Muchos dirigentes alegaron haber recibido un trato poco respetuoso por parte de estos funcionarios (por ejemplo cuando se les negaba el uso de la palabra), ejerciendo de forma arbitraria su rol como moderadores¹¹³.

Asimismo, otro factor a tomar en cuenta proviene de ciertas contradicciones e insuficiencias en las versiones brindadas por algunos funcionarios del Gobierno nacional y representantes de la empresa, para explicar y justificar los cambios realizados en el EIA. Por ejemplo, en lo relacionado a la condición (como principales o secundarios) de los componentes mineros modificados en el EIA. En la reunión del subgrupo de medio ambiente del 06 de mayo de 2016,

¹¹³ Estos problemas fueron comunicados mediante cartas (ver Anexo 15) del 4 de mayo de 2016 suscritas por Rodolfo Abarca al Premier Cateriano y a Rolando Luque (en ese entonces Adjunto para la prevención de conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo). Por un lado, en la carta dirigida al Premier se hace referencia a que después de las primeras reuniones de este espacio “no existe condiciones mínimas para un diálogo horizontal, respetuoso e intercultural”. Similar tono tuvo la comunicación dirigida a Rolando Luque, en la cual se le advertían de estos problemas y se demandaba que la Defensoría tenga un rol más activo para garantizar el respeto de los derechos ciudadanos de los representantes de la población.

un funcionario de la DGAAM del MEM explicó las modificatorias en el EIA, entrando en contradicciones con lo manifestado por representantes de MMG, también presentes en la reunión. Mientras que para el primero los componentes modificados eran secundarios, para los representantes de Las Bambas éstos eran principales. Ello generó molestias entre los representantes de la sociedad civil, tomando mayor fuerza la solicitud de que un tercero externo evalúe estas modificaciones¹¹⁴.

Los representantes de la población, con el apoyo técnico de la ONG CooperAcción y otros especialistas en temas mineros, cuestionaron técnicamente los cambios realizados en el EIA, poniendo en aprietos en reiteradas ocasiones los argumentos de las otras partes involucradas. Tanto el Funcionario del sector ambiente B como algunos dirigentes y asesores técnicos de la población (como Alem Torre y Henry Vásquez), coinciden en resaltar que el Gobierno nacional subestimó la capacidad de estos actores para formular dudas y cuestionar de forma fundamentada las inconsistencias y vacíos en las explicaciones brindadas por los funcionarios del Gobierno. Citando al Funcionario del sector ambiente B:

En este caso no ha cumplido con el procedimiento, ¿no? Y estos son los cuestionamientos de la población, que se prepara muy bien, estudia muy bien los casos, toda la parte...y cada uno de los argumentos que va exponiendo el MEM, lo va refutando, les van diciendo: '¿sabes qué? Tu normatividad dice esto. Este punto, como tú dices, acá no dice esto'. Y es más, han tenido que cambiar, cada reunión iba un especialista nuevo, ¿ya? diciendo casi lo mismo y siendo vapuleado por la población.

Frente a los cuestionamientos fundamentados de los representantes de la población, el mensaje que buscaban transmitir los funcionarios del Gobierno nacional era que las decisiones ya estaban dadas, y no cabía dar marcha atrás pues se había actuado dentro de la legalidad. Pero tampoco había mayor motivo por el que preocuparse. Cualquier afectación potencial al ambiente sería resuelta activando los mecanismos de control ex post (a través del OEFA u OSINERGMIN), lo cual podría ser complementado mediante monitoreos participativos.

La cuestión de fondo es que el Gobierno nacional nunca estuvo preparado para una reacción de tal magnitud por parte de la población frente a las modificatorias realizadas en el EIA. Se necesitaba desviar el foco de atención de este tema para que no se sigan revelando los problemas detrás de estas modificatorias. Y estas irregularidades detectadas no solo se circunscribían a las características de los componentes mineros modificados o sus potenciales impactos, sino que también se centraban en los mismos procedimientos de participación ciudadana que había realizado la empresa para la SMEIA. Las deficiencias y vicios detrás de este procedimiento, descritos en el apartado 4.2.1, también constituyeron un punto álgido de las discusiones en este espacio de diálogo.

No se dieron muestras de desprendimiento significativas por parte del Gobierno nacional que hubieran podido canalizar de mejor manera estas posiciones enfrentadas. No se tuvo la capacidad de recular y dar signos contundentes de querer normalizar la situación; lo cual queda

¹¹⁴ La versión planteada por los representantes de Las Bambas hizo hincapié en que cuando se hicieron las modificatorias aún no se había definido en las leyes mineras cuáles eran componentes principales y secundarios. Pero bajo esa lógica, una vez que entró en vigencia el nuevo reglamento ambiental minero (DS 040-2014-EM, vigente desde el 12.11.14) que sí hizo esta diferenciación entre principales y secundarios, lo que correspondía era una actualización del EIA de Las Bambas, lo cual no se produjo.

evidenciado con las continuas dilaciones unilaterales para modificar la norma original de creación de este espacio de diálogo, a pesar de que se solicitó en reiteradas oportunidades en las reuniones realizadas y a través de comunicaciones dirigidas a la ONDS y diversos pronunciamientos. Considerando que el Gobierno nacional quería evitar profundizar en los temas relacionados con las modificatorias del EIA y sus consecuencias ambientales, resulta comprensible que hayan evitado por todos los medios introducir “lo ambiental” en la norma de creación de este espacio de diálogo.

Incluso en algunos casos el Gobierno nacional también actuó de mala fe y con poca transparencia ante la población. Por ejemplo, para la elaboración del reglamento de la MDCC (que sucedió a la MTDC) se formó una comisión de trabajo entre todos los representantes (Estado, empresa y población). Como un pedido explícito de los representantes de la población, se acordó que el MINAM dirija el subgrupo de medio ambiente. Sin embargo, de acuerdo al testimonio del representante del sector ambiente B y una carta remitida el 30 de setiembre de 2016 (Anexo 16) al nuevo jefe de la ONDS, Rolando Luque¹¹⁵, durante la presentación (proyección) del borrador del reglamento en la reunión del 7 de setiembre, el representante del sector ambiente presente en la reunión manifestó su preocupación debido a que se había incluido al MINAM como coordinador del subgrupo de medio ambiente. Al parecer ese no había sido un acuerdo previo entre los sectores del Poder Ejecutivo. En ese momento, la presidencia de la mesa a cargo del Viceministro de Minas Guillermo Shinno, le indicó a este funcionario que el cuestionado artículo quedaría tal cual se había acordado en la comisión de trabajo, y que después se conversaría sobre ese tema a nivel de los sectores. Al día siguiente el reglamento fue aprobado por las partes.

Días después, un grupo de dirigentes acudió a Lima para hacer incidencia sobre el contenido de sus demandas. En una reunión realizada con funcionarios del MINAM, les indicaron que este Ministerio no estaba encargado de dirigir el subgrupo de medio ambiente. Al parecer en ese momento los dirigentes habrían tomado conocimiento del cambio inconsulto y de última hora que se realizó en el reglamento que había sido aprobado previamente. Y es que en la versión final del reglamento que ellos suscribieron se había consignado de forma inconsulta que sería el “Sector del poder ejecutivo competente” el encargado de dirigir los subgrupos de trabajo (que en el caso del subgrupo de medio ambiente correspondía al MEM)¹¹⁶.

Los episodios descritos sirven a su vez para introducir otro de los principales hallazgos del análisis de estos espacios de diálogo, incluyendo en este caso tanto al espacio de diálogo de Challhuahuacho como al de Cotabambas: una alta desarticulación a nivel intra e inter sectorial en el tratamiento de este conflicto.

Esta situación se ha reflejado de diversas formas: por ejemplo, a través de la alta rotación de los funcionarios estatales que acudían a las sesiones realizadas. Muchas opiniones concuerdan en

¹¹⁵ La Resolución que nombró a Rolando Luque como Jefe de la ONDS recién fue publicada el 1 de octubre de 2016, pero ya varios días antes se conocía públicamente su nombramiento. La demora para nombrar a un reemplazante del anterior Jefe, José Ávila, fue criticada por diversos sectores y especialistas, que consideraban que el nuevo gobierno de PPK no venía asumiendo el tratamiento de la conflictividad social existente con la debida diligencia y eficacia.

¹¹⁶ Este incidente fue descrito en la carta del 30 de setiembre dirigida a Rolando Luque, transmitiendo las justificadas molestias de la población por este acto contrario a la buena fe, con el aliciente de que se trataba de un nuevo gobierno que parecía estar adoptando una actitud más positiva respecto a la necesidad de dialogar y tratar estos temas con la población (Anexo 17).

señalar que este tipo de prácticas generaban dilaciones innecesarias en el proceso de diálogo que contribuían a aumentar los niveles de insatisfacción de la población. Como indica José Luis Álvarez:

Como hay rotación de funcionarios, el Estado no tiene una percepción única de la relación que hay; tienen muchos discursos, muchos análisis, lo cual no permite un diagnóstico certero de la verdadera situación [del conflicto] (...) Esto no había sido organizado ni definido como una política permanente, sino que se actuaba reactivamente. Se iba a producir un evento, mandaban un comisionado y empezaban a negociar; se iba a producir otro...y mandaban a otro.

Por su parte, el episodio relacionado con el cambio del reglamento de la MDDC, revela a su vez cómo, dentro del Gobierno nacional, algunas decisiones de alto nivel pueden terminar excluyendo a otros sectores del Gobierno involucrados. De otra manera no se podría entender cómo el MINAM no tuvo conocimiento de los cambios que se realizaron a última hora en el borrador del reglamento. La otra posibilidad es que el funcionario del MINAM que alertó sobre los cambios en el borrador que no se le habían consultado, no haya sido informado a su vez por el Ministro o el Viceministro de su sector. Pero ello también abonaría en la posición planteada respecto a los altos niveles de desarticulación a nivel intra e inter estatal.

Además de que los distintos sectores del Gobierno nacional no tenían una posición uniforme frente a la población (ni qué decir con respecto a las instancias subnacionales), sus acciones tampoco obedecían a una estrategia elaborada con anticipación. Este aspecto del manejo del conflicto se revela en la forma como los representantes del Gobierno nacional fueron asumiendo diversos compromisos con la población en estos espacios de diálogo. En muchos casos la toma de decisiones no surgió de acuerdos previos a nivel intra e inter sectorial que pudieran determinar los límites de lo que se podía conceder a la población; lo cual a su vez debía partir de una evaluación anticipada sobre las reales capacidades de cada sector para asumir determinados compromisos. Incluso, se ha podido identificar que, en algunos casos, se adoptaron los mismos compromisos de proyectos de inversión para más de un espacio de diálogo y en distintos momentos.

Como señala el Funcionario del sector ambiente B:

(...) de las reuniones que sucedieron en Cotabambas y en Challhuahuacho, no hubo un buen manejo por parte del sector responsable, de Energía y Minas, que tenía a su cargo el viceministro Guillermo Shinno, la comisión de estos espacios de diálogo, tanto en Challhuahuacho como en Cotabambas. Mucha permisividad por parte de su equipo, mucha este...muchas demagogias, poco profesionalismo, este...lo que le decían las comunidades, le decían que sí. 'Quiero esto, ya, que se apunte'; 'quiero esto, que se apunte. Ya, toma nota, ya listo.

Los problemas por los incumplimientos de compromisos asumidos en la gestión de Humala se pondrían en evidencia pública por parte del nuevo Gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (PPK) una vez ocurridos los hechos que derivaron en el fallecimiento de Quintino Cereceda el 14 de octubre de 2016, por lo que ese punto del análisis se aborda en el siguiente capítulo.

El rol asumido por los actores representantes de la población en el período posterior al conflicto de Setiembre de 2015

Tras los hechos producidos en setiembre de 2015, durante el período final de la gestión de Humala y el inicio de la gestión de PPK, comenzaron a hacerse más notorias las múltiples agendas y demandas en torno a la presencia de Las Bambas, las que en algunos casos no se circunscribían a los temas tratados en los espacios de diálogo de Cotabambas y Challhuahuacho.

Por un lado, estaban las comunidades de Challhuahuacho, dentro de las cuales se incluyen las comunidades del AID de Las Bambas y cuyos terrenos son afectados de alguna manera por las operaciones mineras; la agenda de estas comunidades se relaciona principalmente con la renegociación de los terrenos comunales adquiridos o arrendados por la empresa, y en menor medida, la dotación de puestos de trabajo y el otorgamiento de diversos servicios a la empresa. A su vez, están las denominadas comunidades altas de Challhuahuacho que también demandan aspectos laborales y de dotación de servicios.

Por las mismas características de sus demandas, estas comunidades han priorizado en todo momento establecer una vía de negociación directa con la empresa; y algunos sectores de estas comunidades han articulado sus demandas (de renegociación de tierras) en torno al UCCAMBA. Ello sumado a los divisionismos y recelos a nivel intra e inter comunal, ha determinado que no exista una mayor representatividad de estas comunidades en el espacio de diálogo que surgió de la movilización de setiembre de 2015.

Resulta importante resaltar que existía mucha desinformación entre la población respecto al precio que MMG había pagado a Xstrata por Las Bambas. Se tenía la percepción de una clara desproporción entre la suma astronómica que se había pagado por dicha venta y lo que efectivamente se había invertido en Cotabambas para beneficio de la población. Esta constatación generaba las condiciones para que personas externas a las comunidades -que en algunos casos tenían intereses políticos y/o económicos que buscaban explotar con motivo de la presencia de Las Bambas, y que no necesariamente se vinculaban con los intereses de la población- pudieran manipular y tergiversar la relación entre autoridades y líderes de las comunidades. La poca claridad y diversas contradicciones en la información brindada a la población por funcionarios del Gobierno nacional y de la empresa, generaban un caldo de cultivo aprovechado por muchos especuladores externos y líderes comunales que cuestionaban que no se les había pagado o no habían recibido lo “justo” por sus tierras.

De otro lado, durante dicho período los alcaldes provinciales y distritales también comenzaron a promover con mayor insistencia vías de negociación paralelas al espacio de diálogo de Cotabambas. Tal como se describió previamente en la cronología de los hechos, el 19 de agosto de 2016 los alcaldes se reunieron con representantes de la PCM para impulsar la ejecución de proyectos de inversión. Ello a pesar de que la MDDC en la cual venían participando todavía seguía activa, y se había convocado reunión para el 22 de agosto (la primera desde el cambio de gobierno). En la reunión del 19 de agosto se registró que los alcaldes manifestaron que no iban a acudir a esta nueva reunión de la MDDC “porque es un espacio de Diálogo con el grupo de revoltosos y a ellos les interesan las inversiones en sus distritos” (MEM 2016: 113).

Semanas después, el 15 de setiembre, la MPC emitió un memorial a través del cual se plantearon demandas que no habían sido tratadas previamente en la Mesa (y que contemplaba proyectos de inversión millonarios y de escasa viabilidad), y además se exigía la presencia del Presidente y el Premier en los siguientes 15 días (Anexo 14).

Los motivos por los cuales los alcaldes -y principalmente el alcalde provincial de Cotabambas Odilón Huanaco- comenzaron a boicotear el espacio de diálogo de Cotabambas, han sido materia de especulación. La razón obvia es que establecer una vía de negociación directa con el Gobierno nacional (en su condición de alcaldes) les permitía agilizar la transferencia de recursos para ejecutar proyectos de inversión en sus respectivas jurisdicciones; aspecto que siempre constituyó el núcleo de sus demandas.

Sin embargo, de acuerdo a otras versiones, las razones de fondo obedecen al interés surgido en algunos representantes de la población en la MDCC para investigar la forma en que se habían ejecutado (o dejado de ejecutar) proyectos de inversión por parte de las municipalidades, dando a entender la presunta existencia de actos de corrupción y malversación de fondos públicos por parte de algunos alcaldes. De la revisión de las Actas de las reuniones se puede comprobar que en la reunión del 22 de agosto de 2016 se acordó que para la siguiente reunión se invitaría a participar a un funcionario de la Contraloría General de la República. Dentro del grupo de alcaldes cuestionados se encontraba justamente Odilón Huanaco (Anexo 13).

Por último, en este período también cabe resaltar la aparición de otra variable adicional de conflicto entre comunidades y autoridades locales. Si bien no se enmarca en el desarrollo del espacio de diálogo de Cotabambas, y tampoco se relaciona directamente con alguna demanda a ser atendida por parte de la minera, sí responde a su presencia y a las expectativas por ella generadas. Como antecedentes se tiene que el 27 de enero de 2016 se publicó el DS 008-2016-PCM, que declaró como zona de interés nacional a Cotabambas para la ejecución de acciones de demarcación territorial. Ello implicaba realizar un estudio técnico para identificar y sustentar la creación de nuevos distritos en la provincia (a cargo de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la PCM).

Comunidades como Ñahuinlla, Nueva Fuerabamba, Pumamarca y Huanca Umuyto, entre otras, manifestaron sus aspiraciones para convertirse en nuevos distritos de Cotabambas, que venían siendo promovidas por el alcalde provincial de Cotabambas Odilón Huanaco. Así recibirían una mayor distribución del canon de Las Bambas, pero a la vez restarían ingresos a otros distritos de la provincia. Esta situación elevó las tensiones entre alcaldes y sectores de la población de distintos distritos de Cotabambas, cuyo punto más álgido se registró el 7 de marzo de 2016 en un enfrentamiento producido entre un grupo de pobladores del distrito de Coyllurqui y pobladores de estas comunidades que pretendían convertirse en distritos. Producto de este enfrentamiento resultó gravemente herido el alcalde de Coyllurqui, Leoncio Mendoza¹¹⁷.

Esta situación revela cómo una herramienta legal diseñada para mejorar las condiciones de diversas comunidades de la zona (por la posibilidad de acceder a un mayor canon), puede tener un efecto fragmentador y constituirse en una fuente sustancial de conflicto alrededor de Las

¹¹⁷ Una de las comunidades presentes era la comunidad de Ñahuinlla, ubicada justamente en el distrito de Coyllurqui. Fuente en: <http://elcomercio.pe/sociedad/apurimac/comunidades-bambas-se-enfrentan-canon-noticia-1884983>. Fecha de búsqueda: 20 de enero de 2017.

Bambas¹¹⁸. También demuestra que existen algunos conflictos que no se relacionan directamente con alguna acción u omisión por parte de la empresa minera.

Lo “ambiental” como causa de la eclosión social de fines de Setiembre de 2015

¿En qué medida las preocupaciones por los impactos ambientales influyeron en el descontento social que derivó en la movilización de setiembre de 2015? Si bien antes de la entrada de MMG ya se habían planteado algunas preocupaciones por los impactos ambientales que podría generar Las Bambas, nunca como hasta ese momento “lo ambiental” había desempeñado tal importancia como motor de la movilización; por lo menos en un plano discursivo, como elemento sustancial de la plataforma reivindicativa de los actores sociales que impulsaron esta movilización.

Pero las posiciones de los actores no siempre coinciden con sus reales intereses: las necesidades concretas que se buscan satisfacer. Y respecto a este punto, resulta complejo determinar si es que los intereses de estos actores sociales se basaban en una genuina preocupación por el ambiente. Para algunos entrevistados, como Jan Van der Weijst, el conflicto producido en setiembre de 2015 fue consecuencia de una frustración generalizada en la población que se manifestó en diversos frentes; lo ambiental solo representaba una de estas vertientes.

En términos generales, muchos de los testimonios recogidos de representantes de la empresa y del Estado coinciden en resaltar que el principal interés de la mayoría de actores sociales no se centra en aspectos ambientales. Para el Funcionario del sector ambiente B y el Funcionario de la ONDS A, existe un grupo muy reducido que se preocupa por el ambiente. Pero la mayoría prioriza obtener beneficios materiales de la mina antes que proteger el ambiente. Esta cita del Funcionario del sector ambiente B es representativa en ese sentido:

El tema ambiental es muy importante pero, cuando tú lo mezclas con otras cuestiones de dinero, deja de tener importancia (...) ‘¿por qué me estás contaminando? Dame plata...me estás llenando de polvo. Dame plata...te estás llevando mi agua, estás contaminando mi agua, dame plata’ (...) Desde mi punto de vista, sí...algunas personas están muy interesadas en la parte ambiental, eso es innegable. Pero si tú los pones en una balanza, más van a ser movilizados por intereses económicos que otra cosa.

Lo cierto es que el conflicto derivado de las modificaciones inconsultas en el EIA no fue impulsado de forma directa por las comunidades de Challhuahuacho, lo cual resulta paradójico considerando que presuntamente serían las más afectadas ambientalmente por su cercanía con la mina. Los actores sociales que impulsaron la movilización de setiembre de 2015 fueron

¹¹⁸ En declaraciones a la prensa, el alcalde de Coyllurqui señaló: “Coyllurqui no está en contra de las distritalizaciones, siempre y cuando se den las condiciones. Si el alcalde provincial ofrece esto a las comunidades, bienvenido, pero debe haber un diálogo efectivo y ver el expediente técnico fundamentado. Por ejemplo, sacamos un fondo de endeudamiento de más de 20 millones de soles para construir tres centros educativos, uno de ellos en Ñahuinlla. ¿Si (la comunidad) se convirtiera en distrito cómo voy a pagar mi deuda y seguir con este proyecto cuando la zona ya no será parte de mi jurisdicción?”. Por su parte, el alcalde de Haquira, Issac Anaya, opinó en la misma línea: “Las distritalizaciones pueden ser buenas, pero mediante estudios y deben ser planificadas. El señor alcalde provincial (Odilón Huanaco) comete un grave error al decir que fácilmente se puede distritalizar cualquier centro poblado. Es un error que él está cometiendo. Esto se puede dar, pero de acuerdo a los requisitos y condiciones de cada comunidad. No estoy ajeno a la posibilidad, pero siempre y cuando conversemos”. Fuente en: <http://proactivo.com.pe/reportaje-exclusivo-proactivo-viajo-a-cotabambas-para-conocer-detalles-ineditos-del-panorama-social-de-las-bambas/>. Fecha de búsqueda: 10 de febrero de 2017.

principalmente organizaciones y sectores de nivel distrital y provincial (incluyendo a Grau y Cotabambas), como los frentes de defensa, comités de lucha, y autoridades comunales de diversos distritos de estas provincias que no habían tenido mayor participación y/o notoriedad en los episodios conflictivos producidos anteriormente en la zona en las diferentes etapas de Las Bambas.

Los testimonios recogidos de muchos de estos actores revelan una genuina preocupación y descontento por las modificatorias en el EIA y los impactos ambientales que se podrían generar, los cuales fueron alimentados por la poca transparencia y el secretismo tras estos cambios. La mayoría de los representantes del Estado entrevistados para la presente investigación, consideran que la ausencia de mecanismos de participación e información ciudadana respecto a los cambios realizados en el EIA de Las Bambas fue uno de los principales errores cometidos que contribuyeron a aumentar los niveles de conflictividad social en la zona. Como indica el Funcionario de la ONDS A:

Necesitas generar transparencia...necesitas ser objetivo con lo que tú dices frente a la gente. Cuando tú ocultas información, generas desconfianza, y al generar desconfianza, se rompe la relación entre el Estado y la sociedad, y al romperse la relación entre el Estado y la sociedad se genera, entonces, un nivel de conflictividad, y se va a generar un conflicto...Yo creo que hay cosas en las que no se ha sido transparentes...por ejemplo, con el tema de los ITS.

Similar opinión expresó Vladimiro Huaroc, ex Jefe de la ONDS, en una entrevista televisiva realizada el 30 de setiembre de 2015 (dos días después del desborde social que derivó en la muerte de 4 personas):

La protesta en concreto se orienta a que se toma una decisión de instalar en Challhuahuacho la planta de molibdeno [...] Y aquí se hace una tramitología equivocada. El Ministerio de Energía y Minas, cuando uno lo escucha al Viceministro Shinno, realmente es sorprendente. Él dice 'nosotros informamos, comunicamos'. Pero eso no era suficiente. Y él conocía perfectamente cómo funcionan estas comunidades. A estas comunidades no se les informa. A estas comunidades se acerca uno y trata de transmitir el mensaje hasta que sea asimilado y aprobado por el consejo, por las organizaciones (...) El problema no es técnico, el problema es de confianza, el problema es social. Entonces cuando no manejamos correctamente, surge esta desconfianza. No se debería haber abandonado en ningún momento el proyecto de dialogar con la población. El diálogo no es un instante, es permanente¹¹⁹.

Empero, más allá de determinar las reales intenciones de los dirigentes de los frentes de defensa, comités de lucha y otros, que impulsaron la movilización de setiembre de 2015 -lo cual resulta sumamente complejo en la práctica y podría ser materia de otra investigación-, lo cierto es que a partir de este episodio, estos actores pudieron posicionar sus agendas en las negociaciones con el Estado. Ello implicaba a su vez relegar las demandas de otros actores, como los alcaldes y otros sectores de la población de Challhuahuacho (por lo menos a un nivel mediático). Esta correlación de fuerzas se modificaría a partir del incidente que derivó en la muerte de Quintino Cereceda el 14 de octubre de 2016, como se describe más adelante.

Colofón

¹¹⁹ Fuente en: <https://www.youtube.com/watch?v=6mx3PVWsidc>. Fecha de búsqueda: 10 de diciembre de 2016.

En síntesis, los problemas descritos, principalmente aquellos relacionados con los mecanismos de gestión de la conflictividad existente por parte del Gobierno nacional a través de sus diversas instancias, contribuyeron sin duda a acentuar los sentimientos de insatisfacción en un sector de la población de Cotabambas y Grau; reforzando además su percepción de que tanto el Estado como MMG no estaban jugando limpiamente con ellos. No había transparencia en la información, o esta era poco clara y precisa.

A ello cabe agregar otras variables que fueron surgiendo a raíz de la movilización de setiembre de 2015 y que también acentuaban las tensiones entre los actores. Por ejemplo, la persecución judicial a diversos líderes de esta movilización que venían participando de la MTDC, impulsada por MMG a través de prestigiosos estudios de abogados de Lima. Tal como lo señaló Américo Contreras, Comisionado de la Defensoría del Pueblo de Apurímac, durante alguna de las sesiones de este espacio de diálogo, les sugirió a los representantes de MMG que no era prudente en esos momentos seguir con las acciones penales contra los dirigentes porque no permitía encauzar positivamente el diálogo. Él considera que hubiera sido un gesto importante por parte de la empresa dejar de lado las acciones penales en proceso, lo cual al final no fue tomado en cuenta por parte de la empresa.

Asimismo, durante el período descrito se inició la fase comercial de Las Bambas, lo cual implicaba el transporte del mineral a través de la carretera, tal como había sido definido en la SMEIA que se describió previamente en el apartado 4.2.1. Las consecuencias originadas por el transporte del mineral marcarían una nueva etapa en el curso de los acontecimientos relacionados con la presencia de Las Bambas y la gobernanza del territorio, tal como se describe a continuación.

4.3. Tercera etapa

4.3.1. El conflicto derivado del uso de la carretera para el transporte del mineral extraído de Las Bambas

Los hechos que culminaron en el fallecimiento de Quintino Cereceda el 14 de octubre de 2016, podrían describirse como la *crónica de una muerte anunciada*. En un confuso incidente, originado debido al intento de desalojo por parte de efectivos de la PNP de un grupo de comuneros que estaba bloqueando la vía vecinal Quehuira - Huancuire, en el sector de Choquecca, falleció de un disparo en la cabeza Quintino Cereceda, perteneciente a la comunidad de Choquecca.

Este suceso solo constituyó el punto de tensión más alto de las molestias que se habían ido acumulando desde varios meses atrás, cuando comenzó a utilizarse esta vía para el transporte de los minerales extraídos de Las Bambas. Tal como se aprobó en la SMEIA, entre 200 y 300 volquetes venían transitando diariamente esta carretera, que llevaba los concentrados hasta el puerto de Matarani (Arequipa), atravesando distintos tramos que estaban jerarquizados como vías locales (vecinales), regionales y nacionales.

Sin embargo, el tramo inicial de esta ruta, la vía Quehuira – Huancuire, constituiría el foco del conflicto. Se tiene registro de que (por lo menos) desde el 22 de marzo de 2016, los frentes de defensa y comités de lucha venían manifestando públicamente las molestias y preocupaciones

de la población por los impactos ambientales y sociales que venía generando el tránsito de los volquetes, principalmente en el tramo Quehuira - Huancuire (Anexo 12).

De la revisión de varias de las Actas y audios del subgrupo de medio ambiente de la MTDC (luego llamada MDDC), así como de comunicaciones remitidas al MTC¹²⁰, se ha podido registrar que una de las principales preocupaciones transmitidas por los representantes de la población a los funcionarios del Gobierno nacional y de MMG presentes, estaba relacionada con la situación de esta carretera: no se tenía claro bajo qué criterios una trocha que era utilizada para el traslado de los materiales en la etapa de construcción de Las Bambas pasaba ahora a ser categorizada como vía pública. Además, considerando los ruidos, el polvo y las vibraciones que venía generando el traslado de los minerales, no resultaba claro quién era el encargado de asfaltar la carretera, efectuar su mantenimiento o controlar esos impactos. Otra inquietud planteada tenía que ver con el saneamiento de los terrenos comunales que venían siendo afectados por esta vía. Es importante resaltar que diversos tramos de esta vía que inicialmente se utilizó para el transporte de los materiales para la construcción de Las Bambas, fueron luego ampliadas para el transporte del mineral.

Los niveles de conflictividad aumentaron con el paso de los meses, alimentados por la continua polvareda, ruidos y vibraciones que generaban las caravanas de volquetes que diariamente transitaban por esta vía, y que tenían que ser sorteados continuamente por los comuneros que arriaban a sus animales. Esta es una imagen que tuve la oportunidad de observar en la visita de campo a Cotabambas, cargada de mucho simbolismo por las contraposiciones reflejadas.

El 24 de julio de 2016 -es decir cuatro días antes de la finalización del gobierno de Humala- se aprobó la actualización del Clasificador de Rutas del SINAC mediante DS 011-2016-MTC, que incorporó la Ruta vecinal con el código AP-954 (Quehuira - Huancuire) al SINAC. A continuación se presenta la cronología de principales hechos acaecidos durante las siguientes semanas en relación al conflicto por el uso de esta carretera, abarcando el período previo y las semanas siguientes al fallecimiento de Quintino Cereceda el 14 de octubre de 2016; período que concluye en febrero del 2017.

Tabla 5: Hechos relevantes Agosto 2016-Febrero 2017

FECHA	HECHOS MÁS RELEVANTES
09.08.16	Reunión entre pobladores de comunidades Quehuira, Choquecca, Antuyo y Pumamarca y representantes de MMG. Los primeros solicitan reunirse con Vicepresidente de Operaciones y Gerente General (Luis Rivera) para renegociar contratos de cesión de sus terrenos y denunciar presuntos impactos ambientales ocasionados por transporte del mineral. Representantes de MMG proponen programar reunión para el 23.08.16, lo cual no es aceptado por pobladores, quienes finalmente

¹²⁰ Se tiene registro de una comunicación suscrita por Rodolfo Abarca al MTC de fecha 12 de julio de 2016 (Anexo 17), en el cual se hace referencia a que algunos dirigentes habían tenido la oportunidad de conversar con funcionarios del MTC en el marco de una reunión del subgrupo de medio ambiente (que había sido programada para el 7 de julio pero fue suspendida). De acuerdo a lo que se indica en esta comunicación, en esa oportunidad se realizó la consulta a estos funcionarios sobre la situación de la vía, y ellos les habrían informado que ésta se encontraba registrada como vía regional con el código AP 115 en el Registro Nacional de Carreteras (RENAC). Al parecer, en aquella conversación los funcionarios del MTC habrían omitido, o no habrían explicado de forma clara, que el primer tramo de esa vía no formaba parte de la vía regional AP 115, sino que constituía la vía vecinal Quehuira – Huancuire, que había sido recategorizada un año antes por la Municipalidad provincial de Cotabambas.

FECHA	HECHOS MÁS RELEVANTES
	anuncian que a partir del día siguiente no permitirán tránsito de ninguna unidad de minera (MEM 2016: 111).
10.08.16	Se reporta primer bloqueo de vía AP-954 (Quehuira - Huancuire) en sector de Antuyo, por parte de pobladores de Choquecca - Antio, Allahua, Pumamarca y Quehuira. Enfrentamiento entre comuneros y efectivos policiales que intentan desbloquear la vía, con varios heridos entre comuneros y policías (MEM 2016: 111).
Segunda y tercera semana de agosto de 2016	Se mantiene bloqueo de vía Quehuira - Huancuire en distintos tramos. Unidades de transporte de Las Bambas utilizan la ruta alterna Quehuire - Manantiales - Las Bambas (justamente la ruta vecinal R73 que había sido clausurada previamente por disposición de la Municipalidad provincial de Cotabambas) (MEM 2016: 112-113).
18.08.16	Reunión entre autoridades policiales y comuneros que bloqueaban la vía AP-954. Se acuerda desbloquear bajo la condición de realizar reunión con MMG para el 20.08.16. De no cumplirse, pobladores retomarían medida de fuerza. No se tiene información sobre resultados de esa reunión (MEM 2016: 112).
06.10.16	Reunión del subgrupo de medio ambiente de la MDDSC centrada en situación de la carretera. Representantes del MTC realizan una exposición sobre situación legal de la vía, acordándose que MMG asfaltará 27 km en la jurisdicción de Cotabambas (no se precisa zona). Además se acuerda conformar comité técnico (MTC, gobiernos regionales de Apurímac y Cusco, MMG y representantes de población) para evaluar acciones necesarias para asfaltado de la vía, incluyendo a Las Bambas y a otras empresas mineras ubicadas en los contornos de este corredor minero en el tramo Cotabambas (Apurímac) - Espinar (Cusco). Acuerdo no incluye saneamiento de tierras utilizadas por carretera ni plazos para trabajo del comité. También se recoge solicitud de representantes de sociedad civil y GORE Apurímac para que vía AP-954 sea reclasificada como vía nacional a cargo del MTC.
07.10.16	Reunión del subgrupo de responsabilidad social de la MDDSC. Representantes de población reclamaron presunto incumplimiento de compromisos asumidos por MMG, acordando conformar comité para hacer seguimiento a compromisos.
08.10.16	Se reinicia bloqueo de vía AP-954 (sector de Antuyo) por parte de pobladores de Pumamarca, Quehuire, Choquecca y Allahua.
12.10.16	Reunión en comunidad Pumamarca, entre representantes de ONDS, MMG, PNP, Sub Prefecto Provincial de Cotabambas y Fiscal de Tambobamba. Abordan renegociación por uso de terrenos para vía, impactos ambientales por transporte de minerales, entre otros. No se acuerda desbloqueo de vía, programándose nueva reunión para 24.10.16 ¹²¹ .
13.10.16	PNP comunica a MMG decisión de realizar operativo para restablecer vía bloqueada en diversos puntos. Ello debido a falta de acuerdo respecto al desbloqueo con comuneros. Mediante oficio N° 135-2016-REGPOL-APURIMAC/DIVPOS-ABANCAY, PNP solicita apoyo con maquinaria pesada para reestablecer vía interrumpida ¹²² .
14.10.16	Fallece por disparo en la cabeza Quintino Cereceda, consecuencia de enfrentamiento entre efectivos PNP y grupo de comuneros ubicados en vía AP-954 (sector Choquecca). A raíz de estos hechos, más de 1000 dirigentes, comuneros y autoridades locales de Cotabambas y Grau se concentran en carretera, cerca del lugar del enfrentamiento.

¹²¹ Fuente en: <http://www.lasbambas.com/noticias-y-publicaciones/notas-de-prensa/comunicado.html>. Fecha de búsqueda: 10 de noviembre de 2016.

¹²² Fuente en: <http://www.lasbambas.com/noticias-y-publicaciones/notas-de-prensa/comunicado.html>. Fecha de búsqueda: 10 de noviembre de 2016.

FECHA	HECHOS MÁS RELEVANTES
	Quintino Cereceda permanece velado en ese lugar varios días, debido a oposición de pobladores para que se proceda a levantamiento del cadáver por parte de fiscalía.
16.10.16	Ministro del Interior emite pronunciamiento indicando que operativo policial del 14.10.16 no fue informado a altos mandos por parte de Dirección Policial de Apurímac y Jefe de Planeamiento Operativo de Dirección Nacional de Operaciones Policiales. También cuestiona que Jefe de División Policial de Abancay haya solicitado maquinaria pesada a MMG para realizar desbloqueo de vía, que MMG haya accedido a dicha solicitud (considerando el estado de negociación vigente con comunidades y que se tenía programada reunión para el 17.10.16) y que PNP no haya seguido las normas vigentes que regulan el ejercicio de la fuerza en operativos de este tipo para salvaguardar derechos de población ¹²³ .
17.10.16	<p>Se difunde pronunciamiento a nombre de recién creada Asamblea Provincial de Cotabambas solicitando presencia del Presidente y Premier en la zona en 24 horas; en caso contrario se iniciará nuevo paro provincial indefinido. Además se demandó retiro del destacamento militar y policial presente, y la sustitución del jefe policial y fiscal provincial acusados de estar coludidos con empresa. Este comunicado solo es suscrito por alcalde provincial de Cotabambas, los alcaldes distritales de Haquira y Challhuahuacho, y otros regidores de estas alcaldías. En una parte de este documento se incluye decisión de “dejar sin efecto la programación de las mesas de diálogo, en vista de que desde el año 2004 no han servido para la solución y causas del conflicto activo (...) así mismo, la asamblea ha acordado que, los alcaldes distritales y provincial asumen la representación unitaria en el proceso de diálogo para la negociación (...)” (Anexo 18). Demás actores sociales de Asamblea desconocen pronunciamiento no consultado.</p> <p>Se remite carta dirigida al Presidente, Premier y Presidenta del Congreso, suscrita por hermanos Jorge y Frank Chávez Sotelo, Iván Ovalle, y otras autoridades comunales, en representación de las 4 comunidades involucradas en bloqueo de vía (Choquecca - Antio, Allahua, Pumamarca y Quehuira). Denuncian la afectación que vienen padeciendo por tránsito de camiones, situación originada por decisión inconsulta. Se exige que MMG “cumpla con el pago de las compensaciones económicas por el concepto de servidumbre de paso” (Anexo 19).</p>
18.10.16	Gobierno nacional designa comisión conformada por titular del MEM, Jefe ONDS y algunos viceministros de otros sectores para desplazarse a Cotabambas. Asamblea provincial rechaza esta comisión. Demanda presencia del Presidente y Premier como condición para diálogo.
20.10.16	MMG declara a prensa que debido a interrupción de vía ya no cuentan con inventarios de cobre en almacenes en puerto de Matarani (Arequipa) para la exportación del mineral ¹²⁴ .
21.10.16	Paro de 24 horas en las provincias de Chumbivilcas y Espinar en Cusco, en respaldo a protestas de población de Cotabambas, bloqueando tramos del corredor minero que conecta Apurímac, Cusco y Arequipa. Exigen asfaltado de vía en sus zonas. Delegación de Espinar arriba a Cotabambas para apoyar bloqueo de vía AP-954 ¹²⁵ .

¹²³ Fuente en: https://www.youtube.com/watch?v=wmMF3f4-_Kg&sns=fb. Fecha de búsqueda: 10 de noviembre de 2016.

¹²⁴ Fuente en: <http://gestion.pe/empresas/mmg-ya-no-cuenta-inventarios-cobre-puerto-matarani-2172938>. Fecha de búsqueda: 28 de febrero de 2017.

¹²⁵ Fuente en: <http://larepublica.pe/sociedad/814136-las-bambas-dos-provincias-de-cusco-respaldan-paro-contra-minera>. Fecha de búsqueda: 28 de febrero de 2017.

FECHA	HECHOS MÁS RELEVANTES
22.10.16	<p>Se acepta recibir comisión dirigida por Martín Vizcarra, Vicepresidente y titular del MTC, y titulares del Ministerio de Justicia (MINJUS) y Ministerio de Agricultura (MINAGRI). Es recibida por población en carretera, cerca del lugar del incidente del 14 de octubre. El Gobierno nacional solicita tregua de 45 días para presentar plan de desarrollo para provincia de Cotabambas, debiendo finalizar el paro. Dirigentes de 4 comunidades que bloquean la vía (Choquecca - Antio, Allahua, Pumamarca y Quehuira) no aceptan la tregua, por lo que no se puede establecer el transporte de concentrados a través de la ruta AP-954.</p> <p>En declaraciones a prensa, el Presidente justifica su ausencia en Cotabambas señalando que: "No creo que es necesario que el presidente esté en todas las zonas del país aunque es muy deseable. Nosotros no podemos estar cuando nos fuerzan a estar"¹²⁶.</p>
26.10.16	<p>MININTER emite Nota de Prensa 342-2106 en la cual reconoce existencia de convenio vigente entre la PNP y MMG que data del 2012. Además indica que ley respalda la posibilidad de realizar estos convenios con empresas privadas¹²⁷.</p>
30.10.16	<p>Alcalde provincial, alcaldes distritales y dirigentes sociales de Chumbivilcas (Cusco), demandan al Gobierno nacional y a MMG conformar espacio de diálogo con funcionarios estatales de alto nivel para discutir modificaciones en EIA Las Bambas, asfaltado de carretera Yauri - Velille - Ccapamarca - Challhuahuacho (por problemas con tránsito de camiones), y suscripción convenio marco entre MMG y Chumbivilcas que permita incluir a esta última como parte del ámbito de influencia de Las Bambas. Amenazan con paro el 07.11.16. En declaraciones a la prensa, Guider Puma, representante del Frente de Defensa de Intereses de Velille (dist. de Chumbivilcas) señala: "El polvo de los camiones de Las Bambas está afectando la agricultura en la zona. Queremos que el Estado se comprometa a poner asfalto de buena calidad en los 200 kilómetros que recorren en Chumbivilcas"¹²⁸.</p>
03.11.16	<p>Se instala Mesa Técnica para Desarrollo de Chumbivilcas, con presencia de titulares MEM y MVCS, y representantes de otros sectores. La Mesa es integrada por representantes del Gobierno nacional y de mineras que operan en zona (incluida Las Bambas), alcaldes de Chumbivilcas, miembros de frentes de defensa, liga agraria, GORE Cusco, entre otros. Se suspende paro programado para el 07.11.16. Principal demanda de población consiste en asfaltado de carretera Espinar - Velille - Santo Tomás - Llusco - Quiñota, utilizada por Las Bambas (principalmente) y mineras de Chumbivilcas (Constancia, Anabi, entre otras) como corredor minero. Acuerdan que tanto MMG</p>

¹²⁶ Fuente en: http://gestion.pe/politica/ppk-sobre-su-ausencia-bambas-no-podemos-estar-cuando-nos-fuerzan-estar-2173038?utm_source=gestion&utm_medium=mailing&utm_campaign=newsletter_2016_10_23. Fecha de búsqueda: 20 de febrero de 2017.

¹²⁷ Fuente en: <https://www.mininter.gob.pe/content/polic%C3%AD-nacional-no-cuida-empresas-brinda-servicio-de-protecci%C3%B3n-y-seguridad-instalaciones>. Fecha de búsqueda: 01 de marzo de 2017.

¹²⁸ Fuente en: http://elcomercio.pe/sociedad/cusco/alcaldes-y-comuneros-piden-presencia-pcm-chumbivilcas-noticia-1943094?ref=flujo_tags_65183&ft=nota_7&e=titulo. Fecha de búsqueda: 28 de febrero de 2017.

FECHA	HECHOS MÁS RELEVANTES
	como Hudbay (Constancia ¹²⁹) y el MTC se encargarán de financiar estudio técnico para asfaltado de diversos tramos de carretera ¹³⁰ .
08.11.16	Dirigentes de frentes de defensa, comités de lucha y autoridades comunales de Cotabambas y Grau, emiten pronunciamiento titulado “Cotabambas deslinda de agendas oscuras” (Anexo 20), señalando que “En los últimos meses personas extrañas con intereses subalternos se han hecho presentes en nuestra provincia, para aprovecharse de nuestras demandas legítimas, distorsionarlas y obtener beneficios económicos, políticos e ideológicos”. Entre aludidos se encuentran los abogados Iván Ovalle y hermanos Chávez Sotelo, que asesoran a las 4 comunidades que bloqueaban la vía; y además Rodmy Cabrera, Mauricio Quiroz y Edwar Quiroga que asesoran a comunidades de zona de influencia a través de UCCAMBA.
11.11.16	Se reinstala Mesa para desarrollo para la provincia de Grau. Se incluye en agenda, modificatorias en EIA Las Bambas y elaboración de un plan de desarrollo integral para Grau.
21.11.16	Asamblea provincial de Cotabambas formada por los hechos del 14.10.16, se reúne en Quehuira, con presencia de alcaldes a nivel provincial, distrital y centros poblados (incluyendo alcalde distrital de Progreso, Grau), dirigentes de frentes de defensa, comités de luchas, otras autoridades comunales y dirigentes sociales de zona. Acuerdan conformar comisión de alto nivel para renegociar condiciones de permanencia de Las Bambas.
01.12.16	Reunión programada de Mesa Técnica para Desarrollo de Chumbivilcas se suspende porque funcionarios del Gobierno nacional carecen de capacidad de decisión. Demandan presencia de ministro o viceministros del MEM para el 13.12.16; amenazan con paro.
07.12.16	Vicepresidente y titular del MTC Vizcarra presenta en Quehuira el denominado Plan de Desarrollo de la Provincia de Cotabambas, acompañado por titulares del MINJUS y MINAGRI. El Plan contempla inversión de S/2055 millones para siguientes 5 años en 158 proyectos de inversión pública priorizados ¹³¹ . También se anuncia que MMG tiene 3 meses para presentar actualización de su EIA. Alcalde provincial de Cotabambas (Odilón Huanaco) y distrital de Challhuahuacho (Antolín Chipani), secundados por otras autoridades comunales, cuestionan contenidos del Plan apenas terminada la exposición de Vizcarra. Señalan que tema central de discusión debe ser la renegociación de concesión de Las Bambas a MMG. Amenazan con bloquear todas las vías de salida de mina. Frente a esta postura de alcaldes, Vizcarra declaró: “Revisen las

¹²⁹ Cabe señalar que el 07.11.12 comuneros del distrito de Chamaca en Chumbivilcas (área de influencia de la minera Constancia) iniciaron un paro debido al presunto incumplimiento del Estado y la empresa Hudbay (titular de Constancia) de los acuerdos contemplados en el Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional que se firmó en el 2013 con la Municipalidad Distrital de Chamaca (que contempla la ejecución proyectos de infraestructura por más de S/2 millones. El paro derivó en la toma de las instalaciones de Constancia. También se demandó la revisión del EIA de la minera. El 10.11.12 se instaló un espacio de diálogo, suspendiéndose la medida de fuerza. Fuente en: http://elcomercio.pe/sociedad/cusco/chumbivilcas-comuneros-toman-instalaciones-minera-hudbay-noticia-1945150?ref=flujo_tags_65183&ft=nota_6&e=titulo; <http://larepublica.pe/politica/820396-se-instala-mesa-de-dialogo-que-pone-fin-conflicto-minero-en-chumbivilcas>. Fecha de búsqueda: 28 de febrero de 2017.

¹³⁰ Fuente en: <http://diariocorreo.pe/edicion/cusco/las-bambas-paro-propuesto-en-chumbivilcas-se-habria-levantado-709158/>. Fecha de búsqueda: 28 de febrero de 2017.

¹³¹ A cargo del Gobierno nacional (S/865 millones), MMG (S/ 600 millones), el GORE Apurímac(S/560 millones) y la Municipalidad provincial de Cotabambas (S/30 millones) millones aportará MMG.

FECHA	HECHOS MÁS RELEVANTES
	<p>propuestas. Si hay observaciones, las corregimos; si hay omisiones, se añade lo que falta. Pero no me digan no hay nada cuando aún no han revisado los papeles”¹³².</p> <p>Respecto a la carretera, se propone pago de S/17 millones en compensación para 4 comunidades (Choquecca, Pumamarca, Allahua y Quehuira), lo que es rechazado por sus representantes que buscan renegociar directamente con MMG.</p>
Tercera semana de diciembre	<p>Comitiva multisectorial del Gobierno nacional realiza diferentes actividades de sociabilización del Plan de Desarrollo para provincia de Cotabambas, a través de instalación de carpas informativas y realización de talleres en distintas zonas.</p> <p>La OGGs en su Informe Trimestral (2016b: 127) tiene el siguiente balance sobre este proceso de socialización: “en los talleres en las municipalidades primó la falta de coordinación, que tuvo como resultado escasa participación de la población, ausencia de los alcaldes distritales de Challhuahuacho, Tambobamba, Progreso, Mara y Haquira, llevándose estas reuniones en su mayoría solo con funcionarios municipales. Se debe recalcar también la ausencia en estas actividades de sectores claves como MINSA, MIDIS, MINEDU y MINAGRI, carteras en las que se encontraban la mayoría de dudas con respecto a los proyectos de inversión pública comprometidos en el Plan. Con respecto a las carpas informativas, todas cerraron el día viernes al mediodía, registrándose diferentes días en los que éstas no funcionaron con normalidad. (...)”.</p>
30.12.16	<p>OEFA inaugura oficina de enlace en Cotabambas, lo cual había sido demandado en el espacio de diálogo de la provincia.</p>
17.12.16	<p>Reunión de Asamblea provincial de Cotabambas en Quehuira. Se acuerda rechazar Plan de Desarrollo presentado el 07.12.16, y que el 10.01.17 el Gobierno nacional debe acudir a la zona para responder a plataforma de renegociación con Las Bambas aprobada en esa reunión. Las demandas contenidas en esta plataforma son básicamente las que se han estado discutiendo en el espacio de diálogo creado después del paro de setiembre de 2015. En esta reunión no participan alcaldes distritales de Cotabambas, Coyllurqui y Mara.</p>
19.12.16	<p>Se inicia paro 72 horas en provincia de Chumbivilcas en rechazo a funcionarios del Gobierno nacional de menor nivel (se demanda presencia de ministros). Se registran algunos actos violentos (toma de instalaciones de algunas empresas que operan en la zona). Al día siguiente, 20.12.16, se declara Estado de emergencia en dicha provincia por 30 días (DS 093-2016-PCM). El 21.12.16 la medida se levanta ante anuncio de llegada de nueva comitiva del Poder Ejecutivo¹³³. El 20.01.17 se reinicia Mesa Técnica para Desarrollo de Chumbivilcas, con presencia del titular MEM.</p>
05.02.17	<p>Se inicia paro indefinido en Challhuahuacho, impulsado por alcaldes, representantes de comunidades y diversos sectores del centro urbano del distrito, agrupados en asamblea popular. Se demanda cumplimiento de anteriores compromisos asumidos por Xstrata (y heredados por MMG) y el Gobierno nacional (siendo los proyectos de inversión públicos pendientes más representativos, el hospital de Challhuahuacho y el sistema de saneamiento para el centro urbano). El 08.02.17 se radicalizan protestas, con bloqueo de vía alterna (R73) que utiliza Las Bambas para transportar el mineral (vía Quehuira - Huanquire AP-954 permanece bloqueada), además de vías de acceso que comunican Challhuahuacho con Cusco y Chumbivilcas. Los pobladores movilizados</p>

¹³² Fuente en: <http://larepublica.pe/impresa/politica/828720-las-bambas-gobierno-exige-modificar-estudio-de-impacto-ambiental>. Fecha de búsqueda: 15 de febrero de 2017.

¹³³ Fuente en: http://elcomercio.pe/sociedad/cusco/cusco-suspenden-protestas-provincia-chumbivilcas-noticia-1955347?ref=flujo_tags_65183&ft=nota_2&e=titulo; http://www.minem.gob.pe/_detallenoticia.php?idSector=9&idTitular=7725. Fecha de búsqueda: 10 de marzo de 2017.

FECHA	HECHOS MÁS RELEVANTES
	rechazan comitiva propuesta del Gobierno nacional para dialogar con población, exigiendo presencia del Vicepresidente Vizcarra. El 10.02.17 entra en vigencia Estado de Emergencia en provincia de Cotabambas por 30 días (DS 015-2017-PCM) ¹³⁴ . Se acepta levantar paro y recibir comisión el 11.02.17, con presencia de titulares MINSA y MVCS. En el diálogo con los ministros se incluye pedido a MMG para incrementar 500 cupos para trabajadores en viveros forestales, y aumento de sueldo para los que actualmente trabajan ahí. Se restablece vía alterna (R73) para transporte de minerales ¹³⁵ .
07.02.17	Se esperaba visita de Vicepresidente Vizcarra y otros altos funcionarios en Tambobamba para retomar diálogo sobre contenidos del Plan de desarrollo para provincia de Cotabambas, en función a plataforma de renegociación con Las Bambas aprobada el 17.12.16. De acuerdo a versiones brindadas por algunos dirigentes sociales presentes, se dieron con la sorpresa que se habían instalado mesas informativas con representantes de diversos sectores del Gobierno nacional que informaban simultáneamente sobre los alcances del Plan de desarrollo, recibiendo sugerencias y opiniones de población que se apersonaba. Al parecer esta actividad había sido coordinada entre representantes de la PCM y la MPC, sin informar a los otros actores de población. Esta situación, sumada a la ausencia de Vizcarra y otros altos funcionarios, aumentó el malestar y reclamo de estos grupos, que decidieron retirarse y no seguir participando en esta actividad ¹³⁶ . Se acordó la realización de nueva reunión para el 20.02.17, para lo cual la MPC remitió el Oficio 071-2017-A-MPCT/RA (Anexo 21) a la PCM en el que solicita suspender la reunión programada para el 07.02.17, proponiendo como nueva fecha el 20.02.17. En paralelo, como informó posteriormente el MTC en nota de prensa, “se desarrollaron reuniones con los equipos técnicos de los sectores en las que participaron representantes de la Municipalidad provincial y presidentes de los 33 centros poblados, producto de las cuales se suscribieron actas que reflejan los compromisos de cada sector involucrado en la ejecución de este paquete de proyectos/actividades” ¹³⁷ . De acuerdo a declaraciones brindadas posteriormente por Rodolfo Abarca, “solo el alcalde de Cotabambas, Odilón Huanaco, y algunos alcaldes de centros poblados validaron ese documento [las actas], pero ninguno de los gremios ni comunidades afectadas lo hicieron. Ese documento no tiene valor. Estamos indignados por cómo el gobierno y el alcalde Huanaco quieren hacer lo que mejor les parece” ¹³⁸ .
08.02.17	Con Oficio 80-2017-A/MPCT dirigido al titular del MTC (Anexo 22), Martín Vizcarra, la MPC informa que el 13.02.17 estará presente en Lima comitiva compuesta por alcalde provincial Odilón Huanaco, un grupo de regidores y su equipo técnico. Solicitan que se les atienda los días 13, 14, 15 y 16 de febrero.

¹³⁴ Fuente en: http://elcomercio.pe/sociedad/apurimac/apurimac-no-hay-paro-sigue-tension-challhuahuacho-noticia-1967700?ref=flujo_tags_184863&ft=nota_1&e=titulo?ref=nota_sociedad&ft=mod_leatambien&e=titulo; <http://www.rcrperu.com/regional/4204-challhuahuacho-alcalde-ratifica-que-proseguira-con-paralizacion-indefinida-que-hoy-cumple-cinco-dias>. Fecha de búsqueda: 20 de marzo de 2017.

¹³⁵ Fuente en: <http://elcomercio.pe/sociedad/apurimac/apurimac-ejecutivo-evaluara-visitas-ministros-cotabambas-noticia-1967838>. Fecha de búsqueda: 01 de marzo de 2017.

¹³⁶ Fuente en: <http://diariouno.pe/2017/02/19/las-bambas-tension-preocupante/>; <http://elcomercio.pe/sociedad/apurimac/bambas-frente-defensa-desconoce-acuerdos-ejecutivo-noticia-1967256>. Fecha de búsqueda: 02 de marzo de 2017.

¹³⁷ Fuente en: http://www.mtc.gob.pe/noticias_detalle.html?id=578. Fecha de búsqueda: 02 de marzo de 2017.

¹³⁸ Fuente en: <http://larepublica.pe/impres/sociedad/847082-vuelve-tension-las-bambas-por-rechazo-de-gremios-plan-propuesto-por-gobierno>. Fecha de búsqueda: 02 de marzo de 2017.

FECHA	HECHOS MÁS RELEVANTES
11.02.17	Diversos dirigentes sociales de Cotabambas y Progreso emiten un Pronunciamiento “Cotabambas y Progreso siguen esperando”. Dicho documento señala que “El 8 de febrero, a través de una nota de prensa del Ministerio de Transportes y Comunicaciones hemos tomado conocimiento de la culminación del proceso de validación del Plan de desarrollo de Cotabambas y Progreso, cuando entendíamos que el proceso estaba por empezar (...) no ha existido un proceso de discusión pública de la propuesta de Plan de Desarrollo. Nadie sabía que las autoridades locales se estaban reuniendo con el Poder Ejecutivo para validar el plan (...)” (Anexo 23).
15.02.17	MTC con nota de prensa informa que, tras reunión sostenida con “representantes de la Municipalidad Provincial de Tambobamba y 33 centros poblados del distrito”, ha culminado proceso de validación del Plan de Desarrollo para la provincia de Cotabambas y el distrito de Progreso. También se consigna un Acta suscrita el mismo día. La nota indica que: “Gracias a una serie de reuniones técnicas con los alcaldes de Cotabambas (provincial y distrital) Haquira, Mara, Coyllurqui y Challhuahuacho, en enero y febrero 2017, y una comunicación constante y transparente con la población, el Plan de Desarrollo ha sido complementado con 133 nuevas solicitudes de proyectos” ¹³⁹ .
17.02.17	Delegación del Frente de Defensa de Cotabambas se reúne con representantes del MTC. Se cuestiona Plan de Desarrollo porque no está articulado con planes distritales o de comunidades, y que muchos contenidos constituyen compromisos de gestión anterior, algunos en ejecución o culminados. Se demanda abrir diálogo participativo con otros actores sociales para discutir Plan de Desarrollo, solo validado por el alcalde provincial y otros alcaldes de centros poblados afines a él. También se plantea incluir en espacio de diálogo temas ambientales y de derechos humanos que se venían tratando en Mesa de diálogo de Cotabambas. Funcionarios del Gobierno nacional rechazan posibilidad de generar nuevo espacio de diálogo con organizaciones sociales (CooperAcción 2017: 22).
20.02.17	Sector de pobladores del distrito Coporaque (provincia Espinar, Cusco) inicia paro de 72 horas para reclamar por asfaltado de vía que une Espinar con Chumbivilcas, debido a problemas ambientales (polvaredas) y continuos accidentes por tránsito de volquetes de Constancia y Las Bambas. Otra demanda refiere a la firma de convenio marco con Constancia. Se produce bloqueo de vía utilizada como corredor minero en sector Tacara. El 21.02.17 el Gobierno nacional declara Estado de emergencia en distrito de Coporaque (DS 020-2017-PCM ¹⁴⁰).
28.02.17	Fiscalía Anticorrupción de Abancay solicita 18 meses de prisión preventiva para alcalde de la provincia de Cotabambas, Odilon Huanaco, investigado por apropiación de más de S/10 millones cuando se desempeñaba como alcalde del distrito Chalhuahuacho ¹⁴¹ . El 03.03.17 el Poder Judicial dicta 18 meses de prisión preventiva contra Huanaco por los hechos referidos. El alcalde se encontraba prófugo al redactar este informe ¹⁴² .

¹³⁹ Fuente en: http://www.mtc.gob.pe/noticias_detalle.html?id=585. Fecha de búsqueda: 01 de marzo de 2017.

¹⁴⁰ Fuente en: <http://elcomercio.pe/sociedad/cusco/cusco-inician-paro-minero-provincia-espinar-noticia-1970517>; <http://elcomercio.pe/sociedad/cusco/cusco-declaran-estado-emergencia-distrito-coporaque-noticia-1970591>. Fecha de búsqueda: 02 de marzo de 2017.

¹⁴¹ Fuente en: <http://elcomercio.pe/sociedad/apurimac/fiscalia-pide-prision-preventiva-alcalde-cotabambas-noticia-1972386>. Fecha de búsqueda: 01 de marzo de 2017.

¹⁴² Fuente en: <http://elcomercio.pe/sociedad/apurimac/apurimac-dictan-18-meses-carcel-alcalde-cotabambas-noticia-1973339>. Fecha de búsqueda: 22 de marzo de 2017.

4.3.2. Balance de la tercera etapa

A continuación se presenta el análisis de los principales temas que se desprenden del conflicto por el uso de la carretera. Como se podrá verificar, si bien este conflicto recién aparecía en el radar, los motivos que lo generaron datan de varios años atrás. Además también se podrá verificar que existen elementos de cambio y continuidad respecto del período previo a la crisis por la carretera, signado por la movilización de setiembre de 2015 y el proceso posterior.



Niveles de relación entre la empresa (Xstrata primero y MMG después) y las comunidades por el uso de la carretera

¿Qué pasó con la carretera y cómo se llegó a este problema? Para iniciar esta parte del análisis, resulta importante recoger la versión de la ONDS sobre los motivos que originaron el conflicto en torno al uso de la carretera, tal como se desarrolla en su revista Willaqniki (2016: 8-9):

En el 2010, las cuatro comunidades autorizaron, mediante sus respectivas asambleas, la celebración de un contrato de cesión de uso por el cual la empresa se comprometía a financiar y construir el tramo carretero que interconectaría a dichas comunidades con las ciudades de Challhuahuacho y Cusco. El uso de esta vía estaría destinado al disfrute de las partes, así como de terceros (...).

De esta manera, las comunidades autorizaron la construcción y el uso de la vía. En los contratos, se consignó que esta se convertiría en vía de uso público, conformante del inventario vial de la provincia de Cotabambas -efectivizado por acuerdo municipal provincial del 2014-, y se incorporaría en el clasificador nacional mediante el Decreto Supremo antes referido.

Como se aprecia, las comunidades autorizaron ceder el terreno con el fin de que se construya y mejore la vía para uso, tránsito y disfrute compartido. No se pactaron otras obligaciones o especificaciones adicionales. Por ello, mientras las comunidades demandan que el acuerdo establecía que el tránsito de convoyes con minerales y provisiones para ejecutar las operaciones del proyecto tenía que ser pagado -debiendo la empresa resarcir los daños colaterales por contaminación-, la empresa no reconocía la existencia de obligación alguna, pese a que, conforme con lo pactado, la vía comunal se había tornado en una vía pública, amparada por el derecho constitucional al libre tránsito.

En este contexto, y si bien persistía una incertidumbre jurídica que debió ser dilucidada en sede judicial, como ya se mencionó, a partir del pasado octubre las comunidades bloquearon nuevamente varios tramos de la vía, abriendo zanjas y colocando obstáculos que paralizaron el tránsito de camiones. Estas acciones determinaron la suspensión de las operaciones del mayor proyecto de producción de cobre del país.

Existen algunos vacíos e imprecisiones en la versión de la ONDS que requieren ser aclarados: durante la fase de construcción de Las Bambas, Xstrata llegó a diversos acuerdos con las comunidades aledañas para el uso de esta vía, denominada "Heavy Haul Road" (HHR, en español "carretera de transporte pesado"), cuya finalidad consistía en permitir el transporte de los materiales para la construcción de la mina. De acuerdo a los testimonios recogidos de ex relacionistas comunitarios de Las Bambas, como Gustavo Grimaldo, Rommel Cáceres, el Relacionista comunitario de Las Bambas A y el Relacionista comunitario de Las Bambas B, durante ese período no se pactaron otras obligaciones adicionales porque las condiciones de la mina no lo requerían en ese momento (considerando que en ese período todavía se contemplaba construir un mineroducto).

Sin embargo, aún bajo este supuesto, existen algunos detalles en los testimonios de estos ex trabajadores de Las Bambas que resulta necesario exponer. Un primer punto a resaltar es la poca transparencia y claridad de Xstrata primero, y MMG después, para informar a la población sobre lo que se pensaba hacer con la carretera y si se iba a construir el mineroducto.

Como indica Rommel Cáceres, durante el período de construcción de la carretera, este hermetismo por parte de la empresa comenzó a alimentar ciertos “mitos” (como refiere él) entre las comunidades cuyos terrenos venían siendo afectados por la construcción de esta vía: por un lado, que tenían que recibir una doble compensación por el uso del terreno para la carretera y el mineroducto; y, de otro lado, que la carretera iba a estar enmallada e iba a ser de uso exclusivo de la minera. Como describe Rommel Cáceres: “los mitos eran por información que no quedaba clara y que tampoco la empresa quería aclarar porque no sabían realmente si iba o no el mineroducto (...) entonces lo tenían muy silencioso y lo apaciguaban de otra forma”.

De la misma manera, tal como describe el Relacionista comunitario de Las Bambas A, cuando ya se habían aprobado las modificatorias en el EIA e incluso después, cuando se inició el transporte del mineral a través de la carretera, MMG tampoco tuvo la disposición de informar con claridad a la población si es que al final se iba a construir un mineroducto. Como indica José Luis Álvarez, para el diseño de la estrategia social para el traslado del mineral, MMG contrató al ex comisionado de la ONDS Valery Niño de Guzmán. Cabe resaltar que este funcionario dentro de la ONDS estuvo atendiendo directamente el caso de Las Bambas, e inmediatamente después pasó a laborar en MMG.

De acuerdo a Gustavo Grimaldo, hasta el año 2014 todavía se contemplaba la posibilidad de construir una vía ferroviaria para el transporte del mineral. Pero ello implicaba iniciar un nuevo proceso de acercamiento y negociación con las comunidades que serían afectadas por el paso de esta vía férrea. Bajo esa lógica, la empresa consideró que resultaba más eficiente aprovechar las relaciones y acuerdos que ya se habían establecido con las comunidades propietarias de los terrenos donde se construyó el HHR, optando así por trasladar los minerales a través de esta vía.

Lo cierto es que las labores realizadas para la construcción de la mina nunca tuvieron correspondencia con algún avance efectivo para la instalación del mineroducto (con excepción de los acuerdos realizados con las comunidades dueñas de los terrenos). Pareciera ser incluso, que en el período de construcción de la carretera, antes de que se decidiera suspender el mineroducto, ya se preveía que en una primera etapa el mineral sería extraído por la carretera¹⁴³.

Bajo ese secretismo, los problemas por el cambio en la modalidad del transporte del mineral recién se manifestaron cuando se inició el traslado efectivo del mineral. Los comuneros fueron -de alguna manera- “sorprendidos” por la empresa. Como describe el Relacionista comunitario de Las Bambas A: “Entonces, la comunidad dice: ‘un momentito. Yo no te di la vía para esto. Yo te di la vía para que traigas sí camiones pero para construir toda la infraestructura necesaria para que extraigas tu mineral, pero no para que lo uses durante 20 años pasando 250 camiones diarios’. Ahí es donde se inicia el problema”.

Por estos motivos, el argumento de la ONDS descrito en el informe citado líneas arriba resulta falaz, porque omite indicar que a las comunidades no se les informó anticipadamente que esa carretera sería utilizada para el transporte del mineral. Al indicar la ONDS que “las comunidades autorizaron ceder el terreno con el fin de que se construya y mejore la vía para uso, tránsito y

¹⁴³ Rommel Cáceres recuerda haber leído, en una ocasión, un folleto en las oficinas de Xstrata que señalaba que después de 4 años de construida la carretera se iba a iniciar la construcción del mineroducto

disfrute compartido”, da a entender implícitamente que para las comunidades, aceptar que esa carretera se iba a transformar en una vía pública también implicaba que habían dado su consentimiento para el traslado de los minerales, sin exigir otras condiciones a la empresa.

En tanto esta carretera constituía una vía pública, MMG se encontraba en una situación cómoda para no asumir mayores obligaciones respecto al uso y mantenimiento de la vía, y la necesidad de llegar a un acuerdo de cesión de uso con los propietarios de los terrenos. La política de MMG era no asumir algún nivel de responsabilidad mayor sobre el uso de esta vía y la situación de las comunidades afectadas. Esta fue una errada estrategia de la empresa, como describe el Relacionista comunitario de Las bambas B:

Las comunidades lo que les están diciendo es: ‘acá está pasando el camión y ese es otro precio. Y si te están diciendo eso, tienes que tener una carta bajo la manga para sentarte, no le puedes estar diciendo ‘no, ya negocié’. Como la empresa dijo ‘ya hemos negociado, ya hemos pagado...suficiente’.

Esta postura asumida por MMG solo contribuyó a elevar aún más los niveles de descontento social, tal como describe el Relacionista comunitario de Las Bambas A:

Desde enero [de 2016] se alertó que había una insatisfacción por parte de la población acerca del impacto que estaba generando el paso de los encapsulados, ¿no? Entonces, lo que en ese momento la población quería, era trabajo. Nos dijo: ‘ya mira, nosotros sabemos que están pasando, nosotros no estamos en contra de que pasen, queremos trabajo, ¿no? Somos parte del área de influencia directa’ Y para tener trabajo, lo que ellos pedían era que se construyan unos viveros. En esos viveros ellos trabajan y reciben un sueldo, ¿no? (...) Entonces yo creo que si en ese momento se hubiese actuado, tendrías lo que llaman licencia social, para que tú puedas operar, ¿ya? Entonces, no se hizo eso. Ya cuando va pasando el tiempo, empieza a generarse un malestar mayor, porque no solamente está el hecho de que no te están dando trabajo a pesar que tú lo pides, y te sigue generando el malestar de las vibraciones, y la hora en que pasan los camiones, y empieza ya a haber rajaduras, entonces tu molestia va acrecentándose.

Recién a partir del segundo semestre del 2016, cuando empezaban a evidenciarse los problemas sociales generados por el tránsito de los volquetes, la empresa comenzó a ofrecer un mayor nivel de compromiso con el asfaltado y mantenimiento de algunos tramos de esta vía y el impulso a tender mayores puentes con las comunidades. Pero en esos momentos las posiciones de la población ya se iban radicalizando (bajo el influjo de muchos asesores externos), elevando el nivel de las demandas de forma irracional y bloqueando cualquier iniciativa de negociación con la empresa. Por ejemplo, exigiendo el pago de 5000 soles como “peaje” por el paso de cada volquete¹⁴⁴. También se comenzaron a exigir millonarias compensaciones por las propiedades comunales afectadas, que excedían con creces la cotización de mercado que esos terrenos hubieran tenido (incluso considerando la presencia de Las Bambas).

Probablemente si la empresa hubiera asumido con mayor compromiso la renegociación de los acuerdos con las comunidades (cuando comenzaron a manifestarse los descontentos por el

¹⁴⁴ Fuente en: <http://diariocorreo.pe/edicion/cusco/piden-5-mil-soles-por-cada-camion-de-mineral-en-medio-de-paro-en-las-bambas-692138/>. Fecha de búsqueda: 20 de enero de 2017.

tránsito de los volquetes, en enero de 2016), las condiciones hubieran sido mucho más favorables para llegar a acuerdos razonables entre las partes.

Los vacíos e imprecisiones legales en torno al uso de la carretera

Si la empresa no tenía mayor obligación que cumplir respecto al asfaltado y mantenimiento de esta carretera o el saneamiento de los terrenos, ¿a quién correspondía entonces? Siendo una vía pública, la entidad responsable se determinaba en función al nivel jerárquico del tramo de la carretera correspondiente: sea local, regional o nacional. En el caso del tramo AP-954 (Quehuira - Huancuire) correspondía a la MPC¹⁴⁵, que no adoptó ninguna acción al respecto en función a sus competencias. Por ello es que en el marco de la MDDC se había propuesto que todo el corredor minero sea jerarquizado como una vía nacional, dado que se consideraba que el MTC podía agilizar el asfaltado de la vía y el saneamiento de los terrenos. En ese sentido, tampoco es que existiera alguna “incertidumbre jurídica a ser resuelta en la vía judicial” como indica la ONDS. La salida era a través del derecho administrativo y competía básicamente al Poder Ejecutivo.

Y es que estos problemas surgidos debido al transporte del mineral, permitieron evidenciar una serie de vacíos legales. Por un lado, el MTC, siendo la autoridad en materia de transporte terrestre, no intervino en la evaluación de la SMEIA; no dio una opinión técnica que pudiera sustentar la viabilidad del uso de una vía que, en muchos tramos, no había sido asfaltada ni reunía las condiciones para el tránsito diario de carga pesada. Asimismo, en el proceso de evaluación de esta SMEIA tampoco intervinieron ni la MPC ni el GORE Apurímac, a pesar de que eran las autoridades competentes en las vías locales y regionales respectivamente.

Respecto a este punto, el 19 de octubre de 2016 (5 días después del fallecimiento de Quintino Cereceda) el titular del MEM declaró a la Comisión de Energía y Minas del Congreso lo siguiente:

Se produce un cambio de propiedad (...) el proyecto [Las Bambas] se parte en dos proyectos distintos, con dos dueños distintos. Por lo tanto cada uno de ellos diseña y plantea una solución distinta para el transporte de los concentrados. Y la solución que se plantea en el caso del proyecto que nos ocupa fue fundamentalmente el tema del transporte por carreteras (...) Efectivamente esto fue aprobado por una resolución directoral, firmada en el gobierno anterior, y firmada por un funcionario que hoy no forma parte del ministerio que dirijo. (...) Y en esa modificación del EIA, los componentes de transporte, que están destinados a ser realizados por una empresa especializada (...) **se entendió que no formaban parte del impacto directo de la operación, y por lo tanto no formaban parte específicamente de una modificación del EIA (...) no incluyó el transporte de concentrados por vía carretera, porque eso se regía por las reglas generales de transporte previstas en la legislación.** Y esa modificación sí tuvo los mecanismos de consulta, pero repito, el tema de la carretera no formó parte de esa modificación (...) **Esta modificación del EIA con la resolución directoral que ya he mencionado no incluye la evaluación de la carretera porque el transporte se realiza por una vía de uso público.** (...) Eso no quiere decir que el MTC haya tenido la competencia para la evaluación del impacto ambiental de ese componente de la actividad. El componente de la modificación del EIA se concentró, de acuerdo

¹⁴⁵ De acuerdo al artículo 17.1, literal k) de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (Ley 27181) corresponde a las Municipalidades provinciales “Construir, rehabilitar, mantener o mejorar la infraestructura vial que se encuentre bajo su jurisdicción”.

a la información que yo he encontrado, en el componente estrictamente de la operación minera¹⁴⁶ [las negritas son nuestras].

Como declaró implícitamente el mismo titular del MEM, en el momento de la evaluación de la SMEIA de Las Bambas, existía un vacío en la legislación minera respecto a quién correspondía la evaluación de los impactos ambientales que podría generar el uso de vías terrestres para el transporte de minerales (mecanismos *ex ante*). Por un lado, el Ministro señaló que la evaluación del EIA no incluyó el transporte de los concentrados, debido a que éste se rige por las reglas generales de transporte. Pero a continuación declaró que ello no implica que el MTC “haya tenido la competencia para la evaluación del impacto ambiental de ese componente de la actividad”; sin precisar, en todo caso, a qué entidad estatal correspondía por ley realizar estas acciones.

Asimismo, al no haberse incluido la evaluación de los impactos que podía generar el uso de la carretera para el transporte de los concentrados, también el titular del MEM admite que esta modificación en el diseño original de Las Bambas no fue incluida en el PPC aplicado en el proceso de elaboración y evaluación de la SMEIA de Las Bambas. Ello a pesar de que los cambios en la modalidad de transporte constituían, de hecho, el cambio más importante que se aprobó en dicha modificatoria.

Además, una vez iniciado el transporte del mineral, tampoco era determinable quién estaba a cargo de fiscalizar los impactos ambientales producidos por la polvareda y las vibraciones en el suelo (mecanismos *ex post*). La posición del OEFA es que ellos solo fiscalizan el transporte dentro de las instalaciones de la minera. Pero fuera de las instalaciones mineras, la entidad obligada también se determinaba en función a la jerarquía de la vía (local, regional o nacional).

En este punto también se advierte un vacío en las normas vigentes, pues las competencias de fiscalización establecidas en la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (Ley 27181) para el MTC, los gobiernos regionales y las municipalidades provinciales (en sus respectivas jurisdicciones) se limitan a verificar el cumplimiento de las normas del transporte y tránsito terrestre. No se hace referencia a la fiscalización del transporte de minerales, que requiere un tratamiento particular por los potenciales impactos ambientales que puede generar. Por su parte, el Reglamento Ambiental Minero (DS 040-2014-EM) señala en su artículo 91 que la fiscalización ambiental de las actividades de transporte de minerales fuera de las instalaciones mineras “la realizará la autoridad competente”, sin especificar los parámetros o las modalidades de ejecución de dichas acciones de control.

Lo cierto es que, más allá de las imprecisiones y vacíos en las normas legales vigentes, desde que se inició el transporte del mineral hasta el fallecimiento de Quintino Cereceda, ninguna entidad estatal realizó acciones de fiscalización ambiental de los impactos producidos por el paso de los volquetes.

¹⁴⁶ Fuente en: https://www.youtube.com/watch?v=fwD4ll_hoHE. Fecha de búsqueda: 30 de noviembre de 2016.

Mecanismos de gestión de la conflictividad existente por parte del Gobierno nacional (en la gestión de Humala primero y de PPK después) en torno al conflicto por el uso de la carretera

Otro de los puntos recogidos del informe de la revista Willaqñiki de la ONDS, citado líneas arriba, refiere que esta entidad estatal recién tomó conocimiento de los problemas por el transporte del mineral a partir de julio de 2016. Sin embargo se tiene registro de que -por lo menos- desde marzo del mismo año ya se venía alertando a los funcionarios del Gobierno nacional de la gestión de Humala sobre este problema, a través de pronunciamientos, oficios y durante varias sesiones de la MTDC.

Pero incluso antes de que se inicie el bloqueo de vías, cuando comenzaron los reclamos por el tránsito de los volquetes, el Gobierno de Humala tampoco tuvo la capacidad (o la voluntad) de informar adecuadamente cuál era la condición de la vía, quién era el responsable de asfaltarla y darle mantenimiento, o quién fiscalizaba el impacto generado por el tránsito de los volquetes. Incluso en las reuniones del subgrupo de medio ambiente de la MTDC y luego de la MDDC (donde en reiteradas reuniones los representantes de la población demandaron que se aclaren las condiciones de esta carretera), se informó inicialmente que la vía AP-954 (tramo Quehuira - Huancuire) formaba parte de la vía regional AP 115. Pero luego el mismo GORE Apurímac reculó, indicando que ese tramo de la vía no le pertenecía¹⁴⁷.

La forma en que el Gobierno nacional (tanto en el período final de la gestión de Humala como al inicio del gobierno de PPK), manejó las diferencias existentes en torno a la utilización de la carretera, paradójicamente empeoró las condiciones para lograr acuerdos sostenibles con los diversos sectores de la población que se encontraban movilizados. En sus intentos por dividir a la población al generar espacios de diálogo diferenciados (por ejemplo, haciendo reuniones paralelas con los alcaldes, las comunidades que estaban bloqueando la vía, y las organizaciones distritales y provinciales en el espacio de diálogo de Cotabambas), el Gobierno abrió más frentes de lo que sus capacidades efectivas podían enfrentar y resolver. Todo lo cual, sumado a una combinación entre desinformación, especulación y altas expectativas entre la población y sus asesores, solo podía generar un mayor entrapamiento en las negociaciones.

Recién cuando se produjo el incidente que derivó en la muerte de Quintino Cereceda, el Gobierno nacional mostró cierta capacidad de reacción y un cambio de actitud positivo, criticando directamente las fallas que se habían cometido en el anterior gobierno en la gobernanza de Las Bambas. En declaraciones a la prensa durante la inauguración del V Día de la Energía el 18 de octubre de 2016, el Presidente Kuczynski señaló que¹⁴⁸:

Las Bambas de aquí a 2 años estará a 2.500 toneladas de cobre fino. Pero hoy se exporta todo en concentrados. Y estos concentrados significan que al día deben pasar 300 camiones. Y si a eso le agregamos Hubday que está un poco más al sur, y Antapaccay...son 500 camiones. Entonces a nadie le debe sorprender que hay intranquilidad en la zona. Vamos a tener que hacer la carretera o ver algún otro medio de transporte. Entonces hay unos problemas de infraestructura grandes en minería. Y hay inseguridad, hay protestas (...) De repente las instrucciones no están tan claras,

¹⁴⁷ Fuente en: http://semanaeconomica.com/article/sectores-y-empresas/mineria/203034-las-bambas-las-claves-detras-del-conflicto/?utm_source=boletin&utm_medium=matutino&utm_campaign=2016-10-20&utm_source=planisys&utm_medium=Camp_NewsletterSE&utm_campaign=EnvioNewsletter-20-10-20162016-10-20&utm_content=7. Fecha de búsqueda: 10 de marzo de 2017.

¹⁴⁸ Fuente en: <https://www.youtube.com/watch?v=llthGypSO6k>. Fecha de búsqueda: 10 de diciembre de 2016.

deben ser más claras. Yo no digo que esto es la policía contra los locales. Porque los locales tienen quejas legítimas, pero tenemos que estar presentes. Hay un gran esfuerzo que se tiene que hacer.

Días después, el 23 de octubre el Vicepresidente Vizcarra declaró lo siguiente en una entrevista televisiva¹⁴⁹:

Martín Vizcarra: Mire, hay que pagar al propietario para construir una vía. Ellos, las comunidades, son propietarios de esos terrenos por las cuales se ha construido una carretera (...) No se les ha pagado (...) Hay que pagarles, porque...mire, cualquier vía que hacemos nosotros como Ministerio de Transportes, en cualquier región del país, requiere un saneamiento físico legal del terreno por donde va a pasar. Y eso significa identificar al propietario y pagarle al propietario.

Entrevistadora: Ahora bien, esta vía ya está hecha. Eso es lo que llama la atención. En cualquier otro lugar, un lugar digamos más cercano a la capital, antes de hacer una vía, ustedes, y con ustedes me refiero al gobierno, hubieran tenido que expropiar, pagar el justiprecio, y recién después pasar la vía. ¿Qué ha pasado acá?

Martín Vizcarra: Simple y llanamente no se ha cumplido el procedimiento que está establecido. Eso hay que corregirlo.

Pero ni aún en ese intento de enmienda, el Gobierno nacional tuvo la capacidad de articular las distintas agendas que habían surgido en torno a la carretera en un solo espacio de diálogo: así, por un lado estaba vigente la recién creada MDDSC, pero paralelamente se negociaba de forma directa con las 4 comunidades que venían bloqueando la vía. E incluso posteriormente, se abrió otro espacio de diálogo con la población de Chumbivilcas, originado también por el uso de la carretera.

Paulatinamente, ante los requerimientos de la prensa y de las fuerzas políticas opositoras (en el Congreso principalmente), el discurso entre los altos funcionarios del gobierno de PPK para explicar las causas del conflicto en Las Bambas fue modificándose, centrando el foco del conflicto en los compromisos de proyectos de inversión incumplidos que se habían heredado del gobierno de Humala. De esa manera, la idea que se quería dejar sentada ante la opinión pública es que las molestias de la población se debían casi exclusivamente al dinero que se había comprometido para la provincia por parte de diversos sectores y que no se había ejecutado.

Tal como se adelantó en el apartado 4.2.3, uno de los aspectos que evidenció la alta desarticulación a nivel intra e inter sectorial del Gobierno nacional en el tratamiento de los conflictos que dieron lugar a los espacios de diálogo de Challhuahuacho y Cotabambas, se evidenció en la forma como sus representantes fueron asumiendo diversos compromisos que - en muchos casos- no correspondían con una evaluación previa de las propias capacidades de cada sector para poder cumplirlos en el plazo comprometido.

Al parecer este es un problema crónico de los mecanismos de gestión de conflictos que ha venido aplicado el Gobierno nacional, y que no solo atañe a Las Bambas sino a muchos otros espacios de diálogo que se han creado en diversas zonas del país (y que no solo incumben a conflictos por proyectos extractivos).

¹⁴⁹ Fuente en: <https://www.youtube.com/watch?v=1xw4GIIYAQ0>. Fecha de búsqueda: 10 de diciembre de 2016.

Tal como describe el testimonio del Funcionario del sector ambiente A, un problema existente en muchos ministerios, principalmente los más grandes (como el MTC, MVCS, MINSA), es que no existe una unidad orgánica que haga seguimiento a los compromisos presupuestales que se asumen en los espacios de diálogo en los cuales participan. A esa tarea de seguimiento tampoco se abocan los funcionarios que participaron en las reuniones y suscribieron los acuerdos. De esa manera, ante esa desatención ocurre en muchas oportunidades, en diversos ministerios, que el presupuesto que había sido asignado para -por ejemplo- la construcción de un hospital en Challhuahuacho, es utilizado después para otro fin (tal vez una emergencia, o incluso tal vez otro compromiso en otro escenario conflictivo que requiere la adopción de medidas más urgentes). Y toda esa situación se genera porque no existía funcionario u órgano dentro del sector que realizara la incidencia debida a nivel interno para que el dinero presupuestado no se gaste en otras acciones. Esta cita del Funcionario del sector ambiente A es ilustrativa en ese sentido:

Durante el año pueden surgir otras emergencias en otras partes del país, donde una decisión política diga: 'oye, necesito plata'. ¿Qué va a hacer el de presupuesto? Bueno, no hay nadie que me esté presionando para ese hospital de Challhuahuacho, de repente no es tan necesario y acá sí me está pidiendo el Ministro, el Presidente, qué se yo ¿no? Después de tres, cuatro, cinco meses, va la chica esta que se comprometió [se entiende a la nueva reunión del espacio de diálogo en el que participa], y 'oye, ¿cómo va el tema del hospital?' 'No, es que, ya no hay pues, no hay plata ahorita' El día a día la va ganando y cuando la convocan de nuevo, a otra mesa, no va esa persona porque no quiere dar la cara nuevamente, entra otro, va otra persona que no conoce el tema, recién toma apuntes: 'oye, yo no sabía, pero mira...Voy a informar, no sé qué, no es posible, que no sé qué' Es un ciclo vicioso, ¿no?.

De esa manera, dada la continua rotación de funcionarios que acuden a estos espacios de diálogo -como se adelantó en el apartado 4.2.3-, el o la funcionario (a) que asumió un proyecto en una determinada reunión, ni siquiera acudía a la siguiente reunión para "dar la cara" y asumir las disculpas del caso porque el sector que representa utilizó el presupuesto designado para otra acción. En su lugar acudía un nuevo funcionario (a) que aducía recién tomar conocimiento del caso y que tomaría las acciones debidas cuando regrese a Lima. Y luego en la siguiente reunión acudía otro funcionario, y todo nuevamente a fojas cero.

Regresando al caso Las Bambas, no cabe duda de que los niveles de lentitud e incumplimiento en la ejecución de compromisos asumidos en los espacios de diálogo en Challhuahuacho y Cotabambas, son de alta significancia. Por citar un ejemplo representativo, a pesar de los problemas de contaminación que ya venían ocurriendo varios años atrás en el centro urbano de Challhuahuacho por el crecimiento desmedido de su población y su infraestructura, recién en mayo de 2015 el MVCS presentó una propuesta concreta de saneamiento integral a la Mesa de Challhuahuacho. Y hasta la fecha de cierre de esta investigación todavía no se había ejecutado ese compromiso. Tal como se describió previamente en la cronología de los hechos, el 5 de febrero de 2017 se inició un nuevo paro en Challhuahuacho para demandar el incumplimiento de compromisos a cargo del Gobierno nacional y MMG.

Como resulta obvio, los problemas por los retrasos e incumplimientos de los numerosos compromisos que habían sido asumidos en la parte final del gobierno de Humala, serían recién

expuestos con la nueva gestión de PPK¹⁵⁰. Ello como una forma de desviar el foco de las responsabilidades por la situación en Las Bambas hacia las acciones u omisiones del gobierno humalista. Esta situación sería expuesta por el Ministro Tamayo del MEM ante la Comisión de Energía y Minas del Congreso, el 19 de octubre de 2016¹⁵¹:

Qué es lo primero que se hizo. Lo primero que se hizo cuando llegamos al gobierno fue identificar que en proyectos de naturaleza importante, como en el caso de Las Bambas, las mesas de diálogo o mesas de desarrollo, que habían sido el procedimiento mediante el cual se estableció un ámbito de discusión multisectorial entre la empresa, las comunidades y el gobierno, había estado más probablemente concentrada en las tareas directas del Ministerio de Energía y Minas, y que en otros ministerios asistían a estas mesas, como partícipes, pero muchas veces no le asignaban la importancia real que requiere la solución de los problemas de la población. ¿Por qué digo esto? **Porque en muchas situaciones hemos identificado que no asistían funcionarios con nivel de decisión. Asistían funcionarios de menor nivel, y en muchos casos esos funcionarios de menor nivel han firmado actas y han tomado decisiones, probablemente sin un conocimiento claro de las consecuencias que tendrían más adelante. Y eso a su vez ha hecho que el nivel de cumplimiento que hemos encontrado nosotros en relación a los compromisos adquiridos por el gobierno en el marco de las mesas que yo he indicado, ha sido bajo.** Y cuando el cumplimiento de esto es bajo, sabemos qué es lo que ocurre. Naturalmente surge desconfianza. Naturalmente surge temor...e insatisfacción, y búsqueda de canales no correctos para la solución de estos temas (...) [las negritas son nuestras].

Bajo esos antecedentes, sobre la base de la revisión de las actas suscritas en los últimos años en los espacios de diálogo creados en relación a Las Bambas, el Gobierno de PPK hizo una lista de los proyectos que consideraba prioritarios para la región. De esa lista de proyectos surgió el Plan de Desarrollo de Cotabambas, cuyos alcances y resultados están en proceso y no constituyen parte del objetivo de estudio de la presente investigación.

El convenio entre Las Bambas y la Policía Nacional del Perú

Independientemente de cuál fue el origen de este convenio, forma parte de los mecanismos implementados por el Gobierno nacional para el tratamiento de la conflictividad social. Por su significancia merece un análisis particular.

Los incidentes del 14 de octubre pusieron en evidencia pública otro elemento que, además de acentuar las desconfianzas de la población frente al Estado y la empresa, también reflejaba cómo en estos espacios de desarrollo minero se pueden distorsionar los límites entre lo público y lo privado. Con ello se hace referencia a la difusión del contrato suscrito entre Las Bambas y la PNP. El análisis jurídico de este tipo de convenios excede los propósitos del presente trabajo. Sin embargo, resulta importante esbozar algunos aspectos que se han podido identificar en sus contenidos, la forma cómo se aprobó o su publicidad.

Así, en primer lugar se debe resaltar el secretismo. El contenido de estos acuerdos no se encontraba disponible para la ciudadanía (no se podía acceder a ellos mediante las leyes de

¹⁵⁰ Algunos de estos compromisos de la gestión de Humala que no fueron ejecutados se describen en el artículo "Las promesas que el humalismo no cumplió en Las Bambas" del Diario "El Comercio" (edición del 30 de octubre de 2016). Fuente en: <http://elcomercio.pe/sociedad/apurimac/promesas-que-humalismo-no-cumplio-bambas-noticia-1942950>. Fecha de búsqueda: 20 de febrero de 2016.

¹⁵¹ Fuente en: https://www.youtube.com/watch?v=fwD4ll_hoHE. Fecha de búsqueda: 20 de febrero de 2016.

transparencia y acceso a la información pública). Tras un proceso de habeas data impulsado por la ONG Derechos Humanos Sin Fronteras de Cusco, la Región Policial del Cusco hizo entrega de la copia de diversos convenios suscritos entre la PNP y empresas mineras (dentro de las cuales se incluyó el Convenio con Las Bambas). Luego se descubrió también que la PNP había suscrito otros 31 convenios similares con empresas privadas del sector extractivo.

Otra cuestión a tomar en cuenta son los contenidos que pueden incluir este tipo de convenios. El artículo 55 de la Ley de la PNP (DL 1148) hace referencia a la posibilidad de que la PNP pueda suscribir convenios de cooperación con entidades del sector privado “en materia de orden interno, seguridad pública, entre otros”, sin especificar alguna otra finalidad más precisa. El artículo está redactado de forma tan abierta, que los alcances y la finalidad de estos convenios de cooperación de la policía podrían ser interpretados de muchas maneras. Por ejemplo, cuando comenzaron a cuestionarse públicamente estos convenios a raíz del accionar de la PNP que culminó con la muerte de Quintino Cereceda, el Viceministro de Gestión Institucional del Interior señaló lo siguiente: “La Policía Nacional no cuida empresas, sino brinda el servicio de protección y seguridad para el aprovechamiento de los recursos naturales estratégicos que posibilitan el desarrollo económico del país”¹⁵².

Considerando antecedentes de actuación policial en otras zonas del país en las cuales también se han suscrito convenios con empresas mineras¹⁵³, en la práctica la PNP se ha desempeñado como una fuerza privada en beneficio de la empresa. Durante el trabajo de campo realizado para esta investigación se pudo comprobar que efectivos de la policía en Challhuahuacho se trasladaban en las camionetas de la empresa, y además se conoce que la policía destacada en Challhuahuacho cuenta con una base en el campamento de la minera.

Todos estos elementos ponen en entredicho la necesaria imparcialidad que debe primar en el ejercicio de la función policial en espacios de desarrollo de actividades extractivas, lo cual a su vez también pone en tela de juicio la naturaleza de estos contratos privados para cautelar de mejor manera el orden interno y la seguridad pública. Este punto se retomará más adelante en la parte de hallazgos.

El rol asumido por los actores representantes de la población en el período posterior al conflicto que derivó en la muerte de Quintino Cereceda en Octubre de 2016

Si después de la movilización de Setiembre de 2015 comenzaron a reflejarse de forma más clara las diversas agendas de la población en torno a Las Bambas, tras el incidente que derivó en la muerte de Quintino Cereceda estas diferencias se acentuaron significativamente, así como las divisiones y recelos entre sus protagonistas.

Lo primero a destacar es que la muerte de Quintino Cereceda trastocó sustantivamente los avances producidos en el espacio de diálogo que se había instaurado -con numerosos

¹⁵² Fuente en: <https://www.mininter.gob.pe/content/polic%C3%AD-nacional-no-cuida-empresas-brinda-servicio-de-protecci%C3%B3n-y-seguridad-instalaciones>. Fecha de búsqueda: 01 de marzo de 2017.

¹⁵³ Como son los casos del proyecto Río Blanco en Piura; Tintaya y Antapaccay en Espinar; Conga en Cajamarca; Tía María en Arequipa, entre otros. En los últimos años se vienen documentando una serie de arbitrariedades e irregularidades en el ejercicio de la función policial en distintos espacios de desarrollo minero con altos niveles de conflictividad: detenciones arbitrarias, torturas y sembrado de pruebas contra pobladores, o existencia de puestos policiales dentro de los campamentos mineros.

trompicones y retrocesos- a raíz de los hechos de setiembre de 2015. Las federaciones provinciales y distritales y los comités de lucha, protagonistas y principales impulsores de la MDTC (luego llamada MDDC y por último MDDSC), perdieron relevancia y varios de los contenidos de sus demandas -particularmente las cuestiones ambientales y relacionadas con las modificatorias en el EIA- se fueron diluyendo entre la variedad de agendas y actores existentes. La problemática de la vía se erigió como el problema principal a resolver para garantizar la viabilidad de Las Bambas.

En el marco descrito, el alcalde provincial y los alcaldes distritales, que venían siendo cuestionados por el uso de los fondos municipales y otras acciones de su gestión, retomaron un inusitado protagonismo como interlocutores válidos ante el gobierno nacional. En esta etapa ya hacen evidentes sus intenciones de cancelar el espacio de diálogo de Cotabambas, buscando vías de comunicación directa con el Gobierno nacional, y actuando además a espaldas de los demás actores (como en el caso del pronunciamiento emitido el 17 de octubre para solicitar la presencia del Presidente y el Premier en la zona). Tal como indica Rodmy Cabrera, asesor de UCCAMBA, en el marco de la Asamblea provincial creada, los alcaldes manipularon el diálogo con las autoridades del Gobierno nacional que llegaron a la zona, impidiéndoles tomar la palabra y expresar sus demandas.

Igualmente, durante este período también adquirió notoriedad un grupo de abogados que venían asesorando a las 4 comunidades implicadas en el bloqueo de la carretera: los hermanos Frank y Jorge Chávez Sotelo e Iván Ovalle. De acuerdo a Américo Contreras, inicialmente Iván Ovalle trabajaba junto a Rodmy Cabrera asesorando a comunidades de la zona. En una oportunidad, en la Defensoría del Pueblo identificaron un conflicto entre las comunidades de Purmamarca y Choquecca debido a un problema de demarcación territorial. Descubrieron que a Choquecca asesoraba Iván Ovalle, y a Purmamarca Rodmy Cabrera. Es decir, perteneciendo ambos a un mismo grupo de asesores (aparentemente) venían asesorando por su cuenta a comunidades enfrentadas entre sí. La Defensoría del Pueblo ayudó a solucionar este problema entre comunidades, para lo cual solicitaron como condición que no participaran asesores externos. Como resalta Américo Contreras, “muchas veces los asesores a veces no ayudan a solucionar, muchas veces ayudan a conflictivizar”.

Al parecer en algún momento estos asesores comenzaron a trabajar por separado. Por un lado, Rodmy Cabrera con UCCAMBA, con el apoyo de otros asesores como Mauricio Quiroz y Edwar Quiroga. Cuando se le consultó a Rodmy Cabrera por qué las 4 comunidades involucradas en el bloqueo de la carretera y sus respectivos asesores tomaban un camino distinto al de UCCAMBA (a pesar de que estas comunidades también deberían formar parte de UCCAMBA, por lo menos nominalmente), él señaló que éstas venían ejerciendo sus derechos territoriales y ellos (como UCCAMBA) tenían que respetarlo. Pero sin embargo no se identifica una unidad o articulación notoria entre ambos grupos de actores, a pesar de la similitud de los contenidos de sus demandas (relacionadas con la renegociación de tierras).

Al igual que los alcaldes y UCCAMBA, estas 4 comunidades y sus asesores impulsaron una vía de negociación directa con el Gobierno nacional y MMG. Para dicho fin remitieron una carta a las máximas autoridades del Gobierno nacional el 17 de octubre (Anexo 19), justo el mismo día del pronunciamiento remitido por los alcaldes. Como describe Américo Contreras, el día en que se

venía negociando con los alcaldes (en el marco de la Asamblea provincial) la conformación de una comisión de alto nivel del Gobierno nacional que iba a acudir a la zona a dialogar con la población movilizada, se tomó conocimiento de esta carta. En dicha comunicación se solicitaba que el congresista del APRA Jorge Del Castillo funja como intermediario entre el Gobierno nacional y estas comunidades. De acuerdo a diversos testimonios, ello se debería a la aparente cercanía de dichos asesores con este partido político.

Lo cierto es que al descubrirse el envío de esta carta, se generó una evidente molestia entre otros representantes de la población que se encontraban concentrados en la carretera, principalmente los alcaldes. Siguiendo con Américo Contreras, esta situación casi deriva en una trifulca. Una de las razones tenía que ver con el Oficio (Anexo 24) remitido por la Congresista Luciana León (también del APRA) al Ministro del Interior, solicitando se apersona al Congreso para explicar los últimos acontecimientos en la zona. Uno de los aspectos que tenía que explicar el Ministro incluido en la misiva, se relacionaba con la presencia de asociaciones u organizaciones en la zona vinculadas con la organización islamista “Hezbolá” y su supuesta vinculación a Sendero Luminoso. Estas insinuaciones contenidas en el oficio descrito, sin duda generaron las molestias de los actores sociales movilizados en la zona.

Los incidentes descritos reflejan una situación de desorden y desgobierno entre los diversos representantes de la población, y además incertidumbre respecto a las acciones que se iban a adoptar frente al último incidente relacionado con la muerte de Quintino Cereceda. Esta situación también constituye un claro reflejo de la ausencia de liderazgos o interlocutores con niveles mínimos de legitimidad a nivel provincial, distrital y comunal, para tender puentes con el Gobierno nacional y la empresa.

A ello cabe agregar que los incidentes producidos en Cotabambas han tenido un efecto multiplicador en otras zonas del corredor minero (provincias de Chumbivilcas y Espinar en Cusco). Diversos sectores de la población de estas provincias también han comenzado a reclamar por el tránsito del mineral, lo cual se suma a los propios conflictos que mantienen con las minas que operan en esas zonas y que también han venido utilizando esta carretera para el transporte del mineral (aunque en menor medida que Las Bambas).

Colofón

En el contexto descrito, si antes de la muerte de Quintino Cereceda existían numerosas dificultades para arribar a acuerdos sostenibles con la población, la situación posterior se ha hecho aún más compleja y eventualmente explosiva.

Hasta el momento del cierre de la presente investigación, se había aprobado el Plan de Desarrollo de Cotabambas, dejando de lado a algunos sectores de la población que habían estado participando de las conversaciones. Pareciera que el “ganador” hasta ese punto había sido el alcalde provincial y los allegados a él. Pero en la actualidad éste se encuentra prófugo de la justicia por presuntos actos de corrupción. En ese sentido, con el alcalde provincial deslegitimado y fuera de juego, no se prevé cómo, en adelante, se van a generar procesos de acercamiento con la población para la socialización y ulterior ejecución de los contenidos del Plan de Desarrollo.

Otra cuestión a tomar en cuenta es que muchos de los problemas que dieron origen o son consecuencia de los conflictos recientes relacionados con la presencia de Las Bambas, no se han resuelto y tampoco han sido abordados por este Plan de Desarrollo: las modificatorias inconsultas en el EIA, la situación de la carretera y las comunidades afectadas (hasta la fecha de cierre de esta investigación no se ha vuelto a habilitar la vía Quehuira - Huancuire para el transporte del mineral), la renegociación de terrenos comunales, la situación de los deudos y las víctimas de los episodios conflictivos producidos en la zona, entre otros. Se sigue criticando la falta de un plan de desarrollo integral para la zona, dentro del cual puedan articularse ordenadamente los proyectos de inversión prioritarios para la zona (el Plan de Desarrollo está básicamente compuesto por compromisos asumidos en espacios de diálogo pasados a nivel de Challhuahuacho y Cotabambas).

Tal como se ha podido comprobar, existen otros focos conflictivos en estado activo que se derivan de la presencia de Las Bambas. Por un lado están las demandas de la población de Challhuahuacho, que respecto al Gobierno nacional se relacionan con las prolongadas demoras en la ejecución de los proyectos de inversión comprometidos para el distrito. En el caso de la empresa, el contenido de los reclamos no ha variado significativamente desde la época de Xstrata: renegociación de los terrenos comunales y de las remuneraciones de los trabajadores locales que laboran o brindan algún tipo de servicio a la empresa; aumento de puestos laborales y en mejores condiciones; requerimientos para brindar diversos servicios a la empresa. Se advierte en este caso una conflictividad crónica que emerge de las demandas de la población de Challhuahuacho. Para el futuro, y considerando recién se ha iniciado la etapa de explotación, resulta una compleja tarea para MMG manejar todos estos focos de presión y evitar futuras escaladas conflictivas.

Asimismo, se ha podido identificar que el conflicto por la carretera tuvo un efecto multiplicador en los distritos de Chumbivilcas y Coporaque en Cusco. Este resultado nuevamente pone en evidencia la incapacidad del Gobierno nacional para diseñar una estrategia consistente y coherente que permitiera dar viabilidad social al funcionamiento del corredor minero, y además para prever la magnitud de la respuesta de la población frente a la forma cómo el Gobierno gestionó el uso de la carretera.

Nuevamente el Gobierno nacional solo ha demostrado una capacidad de reacción efectiva cuando el conflicto ya había entrado en crisis, apelando nuevamente a medidas de carácter reactivo: primero, mediante declaratorias de Estado de emergencia (entre fines de diciembre de 2016 y fines de enero de 2017 se declararon 3 Estados de Emergencia debido a conflictos relacionados con Las Bambas¹⁵⁴) y luego, mediante el establecimiento de nuevos espacios de diálogo.

En la actualidad existen hasta 5 espacios de diálogo diferenciados en relación con Las Bambas: Challhuahuacho, Grau, Chumbivilcas, Coporaque y el que corresponde a la negociación con las comunidades por el uso de la carretera. Sin embargo, a pesar de estar vigente hasta fines de marzo de 2017 (de acuerdo a su norma de creación, RM 187-2016-PCM), tras los hechos del 14

¹⁵⁴ El Estado de Emergencia aprobado para Cotabambas en diciembre de 2016 tuvo como motivo el paro realizado en Challhuahuacho a comienzos de diciembre, con una agenda distinta al problema de la carretera. Pero los Estados de Emergencia para Chumbivilcas y Coporaque sí se relacionan directamente con los problemas en el transporte de los minerales.

de octubre no se ha reanudado el espacio de diálogo creado para Cotabambas a partir de los hechos ocurridos en setiembre de 2015. Así, en este último caso los canales de comunicación con el actual Gobierno de PPK se han desactivado y no se tiene mayor información si se van a reanudar de nuevo.

El enfoque del actual gobierno de priorizar el adelanto de proyectos de inversión como mecanismo para obtener la licencia social, podría contribuir a canalizar la conflictividad social existente si es que los ritmos de ejecución son acelerados y no terminan en compromisos incumplidos. Pero, como se ha podido comprobar en esta investigación, eso solo representa una parte o una dimensión de los muchos problemas y agendas relacionados con la presencia de una unidad minera de la envergadura de Las Bambas; cuyas expresiones conflictivas tienen visos de ser crónicas, generando continuas crisis de gobernabilidad en la zona.



Capítulo V: Hallazgos y análisis del caso

El siguiente análisis reúne los hallazgos más significativos en tres niveles. El primero, refiere a los protagonistas y sus interrelaciones. Para describir estas se emplea el concepto de redes como interconexiones que se atraen o se repelen. El segundo refiere al marco institucional existente y al que se fue levantando o modificando en el proceso, su suficiencia y eficacia. Finalmente, el tercer nivel busca tratar de entender los valores y principios o la falta de ellos, que guiaban a los actores y sus insuficiencias. Se concluye haciendo un balance sobre los resultados obtenidos en estos niveles de gobernanza y su contribución a la gobernabilidad del proyecto minero Las Bambas.

Nivel de actores

Redes entre empresa y población:

Como se describió, el modelo de gobernanza minero que se implementó en la década de los noventa determinó un relegamiento del Estado en sus roles de planificación e intervención en las actividades mineras. En dicho marco, las redes de interacción entre la empresa y diversos sectores de la población se definieron con base en dos variables principales:

- Por un lado, las políticas de la empresa orientadas a cooptar a los grupos de interés y actores identificados que se consideraban necesarios para avanzar en la consecución de los objetivos del proyecto en sus diferentes etapas. Dentro de este grupo se incluirían principalmente a las comunidades del AID de Las Bambas, y en especial a la comunidad de Fuerabamba. También se incluyeron las redes que se fueron conformando como consecuencia de las mismas dinámicas de las operaciones, y que obligaban a establecer relaciones con sectores de la población de Challhuahuacho y zonas aledañas para la dotación de diversos servicios (alimentación, vivienda, transporte). Varias de estas redes relacionadas con la dotación de servicios fueron también creadas por empresas subcontratistas que realizaban actividades específicas para Xstrata, y que también crearon sus propias redes de interacción con la población local.

- Del otro lado, en función a las capacidades de presión de sectores de la población. En este caso la estructuración de estas redes tenía un carácter contingente; respondían a la fortaleza y determinación de sectores de la población que exigían atención a sus demandas, lo cual por lo general se expresaba en medidas de fuerza como el bloqueo de carreteras o la paralización de las actividades comerciales. En este caso se puede identificar hasta tres grupos distintos en las diferentes etapas de desarrollo del proyecto Las Bambas:

1) Un sector conformado por grupos poblacionales que son o han sido beneficiados de alguna manera por la minera, y demandan renegociar y mejorar las condiciones originales. Se podría incluir a las comunidades reconocidas como AID por parte de la empresa -particularmente Fuerabamba-, y los gremios y comercios de la zona urbana de Challhuahuacho. En ese sentido, se incorporan los grupos poblacionales con los que la empresa impulsó redes de interacción como parte de sus políticas corporativas antes descritas.

2) El otro grupo se encuentra conformado por sectores de la población que demandan acceder a los beneficios económicos que (perciben) viene generando la empresa. Algunos exigen ser reconocidos como parte del AID de Las Bambas. Pero para otros no tiene mayor importancia que se les reconozca formalmente de esa manera, en tanto también puedan acceder a algún tipo de beneficio por parte de la empresa. Ellos consideran que las actividades de la minera podrían estar afectándolos (o no les beneficia en nada) y por lo tanto demandan que se les compense de alguna manera. En este segundo grupo podría agruparse también a comunidades del AID (en su contraposición con los beneficios recibidos por Fuerabamba), a las comunidades altas de Challhuahuacho, y grupos de otros distritos de la provincia de Cotabambas y Grau que no se encuentran en la zona de influencia directa de Las Bambas, pero que igualmente se han plegado a muchas de las movilizaciones realizadas contra la empresa.

3) El tercer grupo, minoritario, está representado por aquellos sectores de la población cuyas demandas a la minera no se expresan en términos de reivindicaciones económicas, por lo menos a un nivel declarativo (como toma de posición). En este sector podrían ubicarse las organizaciones y diversas autoridades comunales que han expresado su preocupación por los potenciales impactos ambientales que podría generar la minera, los cuales se acentuaron significativamente a partir del año 2015 cuando se hicieron públicas las modificaciones inconsultas realizadas en el EIA.

El nivel de interacción de estas redes es variado: en algunos casos ha sido relativamente constante, como en el caso de Fuerabamba, cuyas redes creadas con la empresa se contempla que duren hasta el cierre de la operación minera; en otros casos ha tenido interrupciones, momentos de alta tensión y momentos de apaciguamiento. Las situaciones conflictivas producidas por las demandas de cambiar una situación existente (como el aumento de jornales o modificar el EIA) o regresar a una situación anterior más beneficiosa (obtener el mismo número de cupos o puestos de trabajo que se recibían cuando estaba Xstrata), han contribuido, por lo general, a activar estas redes.

Los mecanismos de relacionamiento impulsados por Xstrata en un inicio, contribuyeron a generar celos y desconfianzas entre las comunidades y otros sectores de la población, polarizándose las posiciones entre aquellos que favorecían a la empresa y aquellos que no. Tal como se indicó, en el bando de apoyo a Las Bambas se agrupaban quienes ya estaban recibiendo algún tipo de beneficio de la minera; en el caso de aquellos que no apoyaban, mantenían una posición de oposición frente a la minera para poder acceder a alguno de los beneficios. Pero tampoco se puede generalizar, porque también existían preocupaciones y resistencias frente a la mina que no buscaban obtener beneficios económicos (por ejemplo aquellas comunidades u organizaciones que tenían una legítima preocupación sobre los impactos ambientales).

En una población tradicional, pobre y en declive poblacional, la presencia de la mina atrajo a viejos y nuevos actores locales, desatando nuevas ambiciones y disputas. No se ha podido establecer cómo era la relación anterior entre las comunidades antes de Las Bambas, pero han saltado viejas diferencias en torno a delimitación de territorios comunales, acusaciones de abigeato, problemas con las autoridades locales, casos de microcorrupción. El análisis del caso evidencia que el accionar de la empresa contribuyó a que se agrietaran aun mas las redes intra

e intercomunal. Por ejemplo, los precios diferenciados que se pagaron por los terrenos de las comunidades generaron conflictos entre estas, los problemas derivados de la distritalización, la cooptación de comuneros para que trabajen en la empresa y/o sirvan de intermediarios con la población, las negociaciones que se hicieron a nivel individual y colectivo (comunal) para la compra de tierras, son otros ejemplos.

Las redes generadas por Xstrata Las Bambas en las áreas aledañas a sus proyectos no se enfocaron en alguna visión de desarrollo social, sino que respondieron a la presión de las áreas de operaciones que necesitaban que se estableciera acuerdos con la población para seguir adelante con las diferentes actividades del proyecto (construcción de la carretera, reasentamiento de Fuerabamba, traslado de los materiales de construcción, compra y/o alquiler de terrenos comunales, entre otros). La inversión social se ejecutó sin un plan y muchas de las ayudas se limitaron a proyectos asistencialistas y puntuales. Para la empresa la inversión social constituía un mecanismo de prevención y gestión de conflictos, por lo que su objetivo era mantener atendida a la población y a sus autoridades.

No existió un patrón único u homogéneo en la forma como se estructuraron redes de gobernanza entre Xstrata y los diversos sectores de la población. Con algunos se negociaba individualmente y con otros se negociaba de forma colectiva (por ejemplo, la compra de tierras comunales para la construcción de la carretera). A algunos se les entregó más dinero que a otros por bienes de similares características, creando distorsiones en los valores de referencia.

No existieron políticas homogéneas entre Xstrata Las Bambas y Xstrata Antapaccay/Tintaya, a pesar de que ambas operaciones pertenecían a la misma empresa.

Una vez transferido el proyecto, y cuando se hizo evidente que muchas de las obligaciones asumidas por Xstrata ya no iban a poder ser atendidas por el nuevo dueño MMG (por lo menos no de la misma manera), la situación se agravó. La llegada de la nueva empresa significó un cambio en las políticas corporativas y una inevitable curva de aprendizaje en las relaciones con la población. MMG se enfocó en la optimización del gasto, en no asumir nuevos compromisos y priorizar la población incluida en su AID. También representaba un cambio de enfoque al priorizar la financiación directa de proyectos de inversión y no la entrega de dinero a la población beneficiaria. Debe destacarse también que el cambio radical en su órgano de relaciones comunitarias produjo un evidente desfase en las redes que se habían construido con diversos sectores de la población, y además de acuerdo a muchos testimonios, el trato del personal de MMG hacia la población fue menos horizontal que el que se tenía con Xstrata, siendo percibido como un “peor” trato.

Luego, MMG tuvo que hacer frente a la conflictividad creciente derivada de las modificaciones realizadas en el EIA. La respuesta de la empresa tampoco fue efectiva para generar consensos que redujeran las tensiones existentes. Por ejemplo, en el crucial problema por el uso de la carretera, MMG no hizo mayores esfuerzos por evitar la eclosión social posterior. Ello a pesar de que a inicios del 2016 (10 meses antes del fallecimiento de Quintino Cereceda) ya se alertaba de las molestias generadas por el transporte del mineral. Al parecer existió la oportunidad de llegar a acuerdos económicos con las comunidades, lo que ni siquiera implicaba sanear y asfaltar la vía (porque algunos comuneros habrían solicitado arreglar el conflicto mediante la dotación de puestos de trabajo).

Tal como se indicó, la empresa estaba en una situación cómoda para negarse a cualquier acción por el carácter público de la vía. Al igual que en el caso de las autoridades gubernamentales, recién cuando el conflicto comenzó a escalar se mostró cierta disposición a asumir compromisos para solucionar el problema; pero ya en esos momentos los ánimos se habían caldeado y el nivel de las demandas se había desbordado (bajo la influencia de terceros externos que se alimentaban del descontento y la desinformación existente).

De la misma manera, en el caso del conflicto que se produjo debido a las modificaciones en el EIA y que tuvo su punto más alto en setiembre de 2015, MMG no tuvo mayor participación en las débiles y pobres iniciativas que impulsó el Gobierno nacional para explicar y justificar estas modificatorias. Pero cuando se instaló el espacio de diálogo que iba a atender estas preocupaciones de la población, MMG tampoco adoptó algún compromiso para encauzar positivamente el diálogo, lo que se hubiera podido lograr -por ejemplo- presentando una actualización de su EIA que permitiera legitimar estos cambios en su EIA a través de un PPC.

Con ello no se quiere afirmar que la actualización del EIA debía su razón de ser a los impactos ambientales que generarían estas modificaciones. Esa es una cuestión difícil de precisar, y además es materia de otros campos del conocimiento. Lo concreto es que, al margen del carácter “significativo” o “no significativo” de los cambios realizados en el EIA, MMG tuvo opciones para mostrar un gesto positivo hacia el diálogo y la conciliación.

Más allá de su participación en estos espacios, hasta la actualidad MMG sigue en proceso de adaptación al difícil panorama social que tiene que enfrentar para viabilizar sus operaciones; presionado desde diversas frentes que a nivel individual y colectivo buscan mejorar sus condiciones (como por ejemplo en el caso de los pobladores de Fuerabamba que exigen se les pague por los días que estuvieron de fiestas) o regresar a una situación anterior (con Xstrata) en la cual podían obtener mayores ventajas de las relaciones con la mina.

Redes entre Estado y población

Las interacciones entre órganos estatales y la población se dieron en diferentes momentos, por diversas circunstancias y a iniciativa de una u otra parte. Respecto a las iniciativas del Estado, cabe resaltar las acciones a cargo de ProInversión en la primera etapa cuando se concursó el proyecto y que conllevó un proceso de socialización previo de sus alcances. Este proceso se continuó con las autoridades locales y regionales para la ejecución del fondo de fideicomiso, antes de que se creara el FOSBAM y estos recursos volvieran a manos de la empresa. A partir de ese momento, las redes relacionadas con el uso del FOSBAM se asimilaron a la ejecución de los planes de relaciones comunitarias de la empresa.

Otra red que surgió a iniciativa del Estado fue la primera MDC (2012-2013), bajo un enfoque preventivo, destinado a atenuar la conflictividad social existente en la zona. Sin embargo, esta se circunscribió a los alcaldes y no tuvo mayor impacto en términos de difusión e interés en el resto de la población. Tampoco existió un proceso posterior de socialización de los resultados de este espacio de diálogo una vez finalizado el ciclo de reuniones y acuerdos en la mesa, y muy pocos alcaldes participantes fueron reelegidos en el siguiente período.

Sin embargo, en las otras ocasiones, que han sido la mayoría de los casos, las interacciones entre población - gobierno fueron forzadas por los episodios conflictivos, lo que obligó a las autoridades gubernamentales a promover el diálogo como medio para apaciguar los ánimos y restablecer la seguridad pública.

En esos casos, el nivel de las relaciones entabladas varió en función a las dimensiones y alcances del conflicto, lo que puede medirse en términos de afectación a la gobernabilidad. Así, algunas veces, el contenido de la demanda como el grupo social impulsor estuvo focalizado (por ejemplo, las continuas tensiones con Fuerabamba, u otras comunidades, el cese de labores de trabajadores locales, y los problemas que surgieron con los gremios empresariales de Challhuahuacho), y en esas situaciones los episodios conflictivos daban lugar a un período breve de negociaciones sobre demandas puntuales que conseguían calmar las aguas, desactivar la crisis emergente, y volver a la “normalidad”.

Otras veces, la escalada de conflictividad se manifestó en una forma mucho más amplia y multidimensional, por la cantidad y diversidad de actores sociales involucrados y los amplios alcances de las demandas incluidas. Cuando esto ocurría, la resolución del problema o de los problemas que dieron origen al conflicto, requerían un proceso de negociación y concertación de más amplio alcance. Esos episodios conflictivos son los que dieron lugar a espacios de diálogo y negociación de mayor duración y/o trascendencia; por ejemplo, las mesas que se instalaron luego de las crisis producidas en febrero y setiembre de 2015 y en octubre de 2016.

No hay evidencia de que alguno de estos espacios de diálogo llegó a institucionalizarse y arraigarse como un auténtico foro en el cual la población pudiera informarse, plantear y despejar dudas. Como antecedente para comprender mejor este punto, debe señalarse que la estrategia inicial adoptada por el Estado -a través de ProInversión- para generar consenso entre la población respecto a la licitación de Las Bambas, constituía toda una novedad y marcaba un hito histórico en el modelo de gobernanza minera de ese entonces: la adopción de un “Anexo K”, con compromisos sociales (económicos) y ambientales y la instauración de un fondo en fideicomiso. A pesar de que no se incluyó a representantes de las comunidades en el consejo directivo del fondo, existía una perspectiva auspiciosa respecto a la posibilidad de que Las Bambas pudiera establecer una relación más equilibrada entre los protagonistas de la gobernanza (empresa-Estado-población). Empero, no hubo un esfuerzo posterior para establecer un diálogo continuo con la población, o por lo menos para evaluar el termómetro de las percepciones a favor o en contra del proyecto minero. Por decirlo de alguna manera, a partir de esos momentos la pelota quedó en la cancha de la empresa.

Los conflictos que se sucedieron luego fueron, en su mayor parte, focalizados o de menor intensidad, relacionados principalmente con demandas por incumplimiento de compromisos de la empresa o sus subcontratistas, o las demandas por acceder a mayores recursos generados por la minera. En esos casos, las negociaciones posteriores fueron de corta duración, sobre la base de demandas mucho más puntuales (aumento del número de jornales por ejemplo). De esa manera, los niveles de conflictividad estuvieron relativamente controlados; luego de un período de tensión se volvía a una situación más estable y, con ello, el diálogo podía activarse o desactivarse en función del termómetro social.

Sería a partir del 2015 que la escalada de conflictividad se manifestó de una forma mucho más amplia y diversificada en cuanto a actores partícipes y demandas planteadas. Dos momentos cruciales fueron febrero y setiembre de ese año. Cabe indicar que muchos de los grupos sociales que participaron en estas movilizaciones fueron los mismos que en algún momento -antes o después de estos episodios conflictivos- propiciaron sus propios y particulares escenarios de conflicto (de forma focalizada). Y es que muchos también aprovecharon la “marea” de estas crisis para plantear sus propias demandas.

A raíz de estos dos sucesos del 2015 surgieron mesas o espacios de diálogo que, a diferencia de la MDC, se crearon de forma reactiva, en respuesta a una situación conflictiva específica. Los niveles de interacción creados entre autoridades gubernamentales y representantes de la población variaron con cada mesa. En el caso de la MDCH, las relaciones se tejieron sobre la base de los compromisos de proyectos de inversión que habían asumido diversos sectores del Gobierno nacional. No hubieron mayores inconvenientes o polémicas en este proceso de diálogo. Tal como se describió previamente, ello se debió probablemente a la flexibilidad que tuvieron los organismos estatales para asumir diversos compromisos cuya viabilidad no era segura. Por ello es que el conflicto se reanudó justamente cuando se hicieron evidentes los retrasos en su ejecución.

En el caso de la MDTC (luego llamada MDDC y MDDSC) que surgió de los hechos de setiembre de 2015, el proceso de interacción resultó mucho más complejo debido a los alcances de las demandas de los representantes de los frentes de defensa y comité de lucha que asumieron el control de la agenda; por primera vez se ponía en cuestionamiento la viabilidad del proyecto minero con evidencias concretas. En este caso se hicieron notorios los esfuerzos por parte de las autoridades gubernamentales por dilatar el diálogo, colocar la agenda o los temas de discusión de forma unilateral. Por ejemplo, cuando se aprobó la primera norma que formalizaba esta mesa no se incluyó los aspectos ambientales que habían sido la principal motivación (por lo menos a un nivel discursivo) de la movilización realizada. A continuación se produjeron dilaciones innecesarias para modificar la denominación y finalidad de este espacio, que se convirtieron en puntos principales para avanzar en el proceso de diálogo. Es más, la norma que inicialmente aprobó esta Mesa la caracterizó como una “mesa de desarrollo” y no como una “mesa de diálogo”. Finalmente, después de la muerte de Quintino Cereceda este espacio de diálogo fue suspendido de forma unilateral por el Gobierno nacional.

Lo concreto es que en ambas mesas no se manifestó una voluntad concreta de las autoridades gubernamentales por instituir una política de diálogo permanente. Incluso en el caso de las Mesas creadas para Cotabambas (MTDC – MDDC – MDDSC) pareciera más bien que se hicieron esfuerzos para esterilizar el proceso de diálogo.

Por ello, no tiene mayor sustento sugerir que alguno de estos espacios de diálogo llegó a institucionalizarse (en el sentido que se le da a este concepto en el presente trabajo). El diálogo tuvo un carácter principalmente contingente, como medio para reducir la conflictividad, pero sin una perspectiva de carácter permanente o de más largo aliento, que permitiera hacer seguimiento efectivo de los compromisos asumidos y pulsar los ánimos de la población con un enfoque preventivo.

Hasta el cierre de esta investigación, subsistían cinco redes de interacción entre autoridades gubernamentales y diversos sectores: Challhuahuacho, Grau, Chumbivilcas, Coporaque y el que corresponde a la negociación con las comunidades por el uso de la carretera. En el caso de Challhuahuacho, se entiende que los compromisos pendientes de ejecución de ese espacio de diálogo van a ser asimilados al Plan de Desarrollo de Cotabambas. No se tiene mayor información sobre los resultados de la Mesa de Grau tras su reactivación a fines del 2016. En el caso de la Mesa para Cotabambas, a pesar de estar vigente por ley hasta marzo de 2017 (la última creada denominada MDDSC), no se ha reanudado tras el incidente ocurrido en la carretera en octubre del 2016. Esta también habría sido absorbida en el Plan de Desarrollo, pero no se puede obviar que muchos de los elementos conflictivos que venían siendo tratados en este espacio de diálogo se han suspendido sin una resolución satisfactoria para los sectores de la población demandantes, particularmente los relacionados con las modificatorias en el EIA y las preocupaciones por los impactos ambientales que podría generar el proyecto.

Lo concreto es que el proceso de validación del Plan de Desarrollo de Cotabambas no ha estado exento de cuestionamientos y se cierne una incertidumbre sobre cómo va a ser implementado. Cabe recordar que el interlocutor que el Gobierno nacional eligió finalmente para validar el Plan fue el alcalde provincial de Cotabambas, estableciendo vías de negociación paralelas (como en el caso de las comunidades que bloquean la vía Quehuira - Huancuire) o dejando fuera de juego a los otros actores sociales. El alcalde tiene un proceso penal abierto por malversación de fondos públicos en su gestión como alcalde de Challhuahuacho, encontrándose prófugo hasta el cierre de esta investigación. Resulta complejo conjeturar de qué manera el Gobierno nacional va a poder de ahora en adelante legitimar el Plan de Desarrollo en la zona.

Nivel de Instituciones

Ausencia de un plan de desarrollo integral para el distrito de Challhuahuacho y la provincia de Cotabambas

Tal como se describió previamente, la llegada de la minera conllevó una transformación radical en la zona, y principalmente en el distrito de Challhuahuacho, donde se ubicó el asentamiento minero. Desde que se aprobó la licitación de Las Bambas, Challhuahuacho pasó en pocos años de ser un pequeño poblado a un importante centro urbano, concentrando una cantidad mucho mayor de comercios y servicios que la misma capital de la provincia (incluso podría compararse con Abancay, la capital del departamento). Pero ese crecimiento no partió de una planificación, de un plan de desarrollo urbano. Años después se harían ostensibles los problemas que se han generado por este crecimiento descontrolado: contaminación del río Challhuahuacho, problemas de residuos sólidos, falta de un sistema de saneamiento, aglomeración urbana, prostitución, delincuencia, entre otros.

En el caso de la provincia de Cotabambas la situación es similar. Como señala la misma ONDS, la primera MDC (2012-2013) fue impulsada a raíz de que constataron que no existían proyectos en el radar de esta provincia. Los compromisos asumidos por los sectores estatales a partir de este período tampoco se estructuraron en un plan integral o que tuviera algún tipo de articulación en sus diferentes áreas de intervención (salud, educación, infraestructura, saneamiento, desarrollo agropecuario). Cada sector ofrecía lo que podía.

En términos generales, nunca hubo un plan de desarrollo ni para el distrito de Challhuahuacho ni para la provincia de Cotabambas. Nunca hubo una estrategia para priorizar proyectos de inversión en la zona. Incluso un problema tan álgido como la ausencia de un sistema de saneamiento en la ciudad de Challhuahuacho fue recién abordado de forma concreta en el año 2015, cuando el MVCS presentó una propuesta concreta para solucionar este problema.

La forma cómo se aprobaron las modificatorias del Estudio de Impacto Ambiental de Las Bambas

A poco de aprobarse la norma sobre los ITS, de forma extrañamente coincidente, Las Bambas presentó su primera solicitud de modificatoria en el marco de este procedimiento simplificado. Las leyes permitieron así, que se pudieran aprobar estos cambios “no significativos” sin pasar por procedimientos de consulta ciudadana. Nuevamente, no es intención de esta investigación hacer una disquisición técnica sobre los impactos potenciales que podría generar un componente minero determinado. Pero tampoco se puede obviar que el proceso mismo de modificatorias a través de los ITS encierra una elevada probabilidad de introducir modificaciones irregulares. Por ejemplo, la cualidad de las plantas de procesamiento (molibdeno y filtros) como componentes principales, que requerían un tratamiento distinto que un procedimiento simplificado; también el caso de la ampliación del almacén de concentrados, que inclusive excedía los mismos parámetros que había establecido el MEM para la aplicación de los ITS.

En ese sentido, si ya de por sí la norma que regula los ITS es vaga e imprecisa (¿qué es y qué no es ambientalmente significativo?), las imprecisiones en cuanto a las características de los componentes mineros modificados o respecto a los alcances y las dimensiones de lo que se busca modificar, echan un manto de dudas sobre las intenciones de este mecanismo para agilizar la aprobación de cambios secundarios, y que podría ser una herramienta muy útil si sus límites estuvieran claros. Lamentablemente, los ITS no son sino una variante más en el mundo de normas ambientales que son imprecisas, dejando demasiado espacio para la interpretación discrecional a favor de las empresas.

Si bien para una empresa puede ser costoso y complejo tener que seguir todo el procedimiento establecido para la modificación de su EIA (con todo lo que ello implica en procedimientos y trámites, lo que se suele denominar “tramitología”), se pudo haber planteado alguna alternativa de certificación que introdujera algún mecanismo de participación o información simplificado, como medio de legitimación.

Alcances del proceso de participación ciudadana en la Segunda Modificatoria del Estudio de Impacto Ambiental de Las Bambas:

La forma en que se aprobó el PPC en la SMEIA puso en evidencia las limitaciones de este mecanismo para que la población pudiera tomar real conocimiento de los aspectos relacionados con las operaciones mineras que podrían generar algún tipo de impacto ambiental o social.

También desnudó los laxos mecanismos del MEM para evaluar si es que este procedimiento había cumplido su finalidad, a pesar de sus evidentes deficiencias e irregularidades. Como ejemplo puede destacarse el presentar planillones de la OIP que supuestamente tenían como finalidad informar sobre las modificatorias, pero que en realidad obedecían a otros fines

(solicitar empleo, ayuda social, entre otros). Ello también vincula al contenido de los materiales informativos distribuidos.

Además, a estas alturas queda relativamente claro que en ese PPC no se alertó sobre el uso que se le iba a dar a la carretera (transporte del mineral), considerando las opiniones del mismo ministro del MEM y ex trabajadores de la minera. Es decir, el aspecto más importante de esta modificatoria no fue incluido en el PPC aplicado. La presunta falsificación de los padrones y actas entregadas por la empresa (que habría incluido a menores de edad) es otro aspecto que ensombrece el proceso. Más allá de la veracidad y dimensión efectiva de los hechos denunciados, lo cierto es que fue otro factor sustancial que alimentó las tensiones entre las partes.

Respecto a la carretera:

Un punto resaltante fue la ausencia de un plan a nivel regional o macrorregional que articulara las distintas competencias descentralizadas relacionadas con el transporte terrestre, y a partir del cual se pudieran alcanzar ciertas condiciones mínimas para la puesta en marcha del transporte del mineral: por ejemplo, el asfaltado de la vía, definir quién se iba a encargar de supervisar/fiscalizar los potenciales impactos ambientales y sociales que podrían generarse (polvaredas, ruido, temblores, accidentes de tránsito), el saneamiento de los terrenos comunales que serían utilizados para la ampliación de la vía. Ello considerando que no existía un precedente histórico a nivel nacional sobre un corredor minero de esa magnitud que pudiera ser utilizada a la vez por varias empresas mineras¹⁵⁵.

Pero los sucesos en torno a la carretera evidencian notorios vacíos y vicios legales, así como bajos niveles de eficacia de las normas que regulan el transporte terrestre de carga de gran volumen y continua. En primer lugar, el proceso de jerarquización como vía nacional del tramo Quehuira – Huancuire a cargo de la MPC, a lo que se sumó su decisión de cerrar la vía R73, tuvieron como finalidad central atender los requerimientos de la empresa. Este aspecto cabe resaltar, ya que de acuerdo a las leyes peruanas las vías terrestres (carreteras) son consideradas como bienes de dominio público, cuyo fin se orienta a satisfacer necesidades o intereses de toda la población. En el caso de las carreteras, se entiende que su carácter de bien público se sustenta en el hecho de que están destinadas a facilitar la comunicación de toda la población. En ese sentido, resulta cuestionable que la fundamentación para solicitar la jerarquización de la vía a cargo de la MPC haya respondido a las necesidades operacionales de la empresa minera¹⁵⁶.

Además, como confesó el mismo titular del MEM ante el Congreso, el componente de la carretera aprobado en la SMEIA no tuvo la evaluación técnica que debía haber requerido por la magnitud de la modificación propuesta. Y ello, como él mismo indicó, se originaba en la existencia de un vacío legal respecto a quién le correspondía la evaluación de los impactos ambientales que podría generar el uso de vías terrestres para el transporte de minerales

¹⁵⁵ En el caso de Antamina en Ancash, cuando se discutió cómo llevar el mineral al puerto de Huarney, se evaluaron dos alternativas, el mineroducto y la carretera. Esta última también era una vía pública pero que atravesaba el Parque Nacional Huascarán. Al final se optó por el mineroducto que fue a su vez, la opción original para Las Bambas.

¹⁵⁶ Tal como establece el artículo 3 de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (Ley 27181), “la acción estatal en materia de transporte y tránsito terrestre se orienta a la satisfacción de las necesidades de los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguridad y salud, así como a la protección del ambiente y la comunidad en su conjunto”.

(mecanismos *ex ante*). Parafraseando sus palabras, nos corresponde pero no tenemos la competencia.

Lo cierto es que de acuerdo a las leyes vigentes, la entidad que debió asumir la obligación de generar las condiciones técnicas (asfaltado/mantenimiento) y sociales (saneamiento de terrenos) para un adecuado uso de la vía Quehuira - Huancuire era la MPC. Siendo una vía pública, la entidad responsable se determinaba en función al nivel jerárquico del tramo de la carretera correspondiente (local, regional o nacional). Las evidencias reflejan una notoria incapacidad de este gobierno local para efectivizar sus competencias, que podrían originarse en su connivencia con la empresa. En un plano jurídico/sociológico haríamos referencia a la ineficacia de la norma: la incapacidad de la norma para ser cumplida por los obligados a respetarla y aplicarla.

Además, la ausencia de un marco jurídico que estableciera criterios o requisitos para jerarquizar una carretera como vía pública, fue aprovechado por la MPC para presentar un expediente ante el MTC para que esa vía se jerarquice con documentación elaborada por la misma empresa, en cuyos contenidos se planteaba que la jerarquización se debía efectivamente a los intereses del proyecto minero.

Una vez que se inició el transporte efectivo del mineral a través de esta carretera, se evidenciaron otros vacíos legales que impedían supervisar/fiscalizar los impactos ambientales producidos por la polvareda y las vibraciones en el suelo (mecanismos *ex post*). OEFA no quería asumir este rol, y en este caso la entidad obligada también se determinaba en función al nivel jerárquico de la vía, evidenciándose los mismos problemas en la ineficacia de las normas vigentes que en el proceso de evaluación *ex ante*. Lo concreto es que en ningún momento algún órgano estatal asumió un rol de fiscalización.

Todavía son patentes las deficiencias institucionales que regulan el transporte terrestre de minerales, que requieren un tratamiento particular por los potenciales impactos ambientales que pueden generar. Ello a pesar de los avances producidos con el nuevo reglamento ambiental minero, que en sus contenidos tampoco define de forma clara cómo se va a regular esta actividad complementaria del proceso operacional minero.

Por último, el problema surgido en torno a la carretera evidencia las tareas pendientes en cuanto a la descentralización de competencias a favor de los gobiernos regionales y locales, desarrollando normativa y capacidades para la aplicación eficaz de las leyes en lo que corresponda.

Tratamiento de la conflictividad existente

En los conflictos producidos en febrero y setiembre de 2015, y en octubre de 2016, el Gobierno nacional no tuvo la capacidad de medir adecuadamente el termómetro social cuando las tensiones iban escalando. Ello a pesar de que previamente se remitieron numerosas comunicaciones que alertaban sobre los problemas y tensiones que se iban acumulando en la zona. Estas notificaciones de advertencia no solo provinieron de las organizaciones sociales sino también del mismo GORE Apurímac.

Luego, en el caso del espacio de diálogo para Cotabambas (MDTC – MDDC – MDDSC) se pudo evidenciar que el Gobierno nacional no estuvo alertado ni menos preparado para una reacción de tal magnitud de la población (y su nivel de preparación), por lo que sus representantes no pudieran preparar una estrategia adecuada para canalizar positivamente el diálogo, cayendo incluso en contradicciones o poniendo en evidencia sus limitaciones al tratar de explicar y justificar los cambios realizados en el EIA. Podría decirse que el Gobierno nacional subestimó las capacidades de los sectores movilizados de la población para sustentar de forma adecuada el contenido de sus demandas. Tampoco hubo capacidad para recular y admitir errores, o para dar muestras de desprendimiento que conciliaran los ánimos.

Resulta una tarea compleja manejar diálogo y alta conflictividad de forma simultánea. Cuando se activaron estas mesas, las tensiones entre la población, las autoridades gubernamentales y la empresa seguían siendo altas; además se realizaban en un contexto de militarización del territorio (mediante las declaratorias de emergencia), y con muchos dirigentes apresados o siendo objeto de persecución judicial. En ese contexto resultaba complejo plantear unas condiciones de diálogo adecuadas. A ello cabe agregar que a estos episodios conflictivos de alta envergadura podían concurrir elementos externos a las demandas de la población que incluían agendas ilegítimas o que eran manifiestamente desproporcionadas.

Otros hallazgos que se hicieron evidentes en estos espacios de diálogo es que a nivel estatal no existía un órgano articulador de los distintos sectores (ministerios) que participaban. La ONDS no asumió ese rol, siendo relegado en varias ocasiones por el MEM como mediador y conductor de las mesas. Las oficinas o áreas de atención de conflictos sociales de cada ministerio u órgano especializado (en caso los hubiera, porque no todos contaban con un área de esa naturaleza) no coordinaban entre sí para diseñar una estrategia conjunta. Cada uno establecía su propia agenda en función a los intereses de su propio sector, sin una visión integral. Incluso los niveles de desarticulación y falta de comunicación podían darse dentro de un mismo ente estatal, como se comprobó en el episodio relacionado con la aprobación del reglamento de la MDDC. A ello cabe agregar una alta rotación de los funcionarios que acudían a las sesiones realizadas, generando dilaciones en el proceso de toma de acuerdos que solo contribuían a aumentar las molestias de la población.

Tampoco se puede dejar de mencionar el caso de la Mesa de Grau. No resulta claro por qué se previó la necesidad de conformar dos espacios de diálogo distintos de forma casi simultánea para las provincias de Cotabambas y Grau, considerando que ambas tuvieron las mismas demandas en el origen (las modificaciones en el EIA) y respondían a la misma causa (la presencia de Las Bambas). Además los fines establecidos en las normas de creación de ambas Mesas eran casi los mismos, y en la práctica, los más representativos dirigentes del distrito de Progreso y otros dirigentes de Grau seguían vinculados o demandaban ser incorporados al espacio de diálogo de Cotabambas.

Además, también se debe tomar en cuenta que el Gobierno nacional puso en práctica vías de negociación paralelas con determinados actores de la población que tenían demandas más focalizadas, en plena vigencia y funcionamiento de los espacios de diálogo de Challhuahuacho y Cotabambas; por ejemplo, los alcaldes, las comunidades que bloqueaban la carretera, y los distritos de la provincia de Grau. Parece que uno de los motivos residía en dividir o dispersar a

la población y debilitar el espacio de diálogo reconocido formalmente, en especial en el caso de la Mesa de Cotabambas. Pero esta estrategia no tuvo resultados positivos, pues el Gobierno abrió más frentes de lo que sus capacidades efectivas podían enfrentar y resolver.

Convenio entre Las Bambas y la Policía Nacional

Otro punto a considerar como componente de las políticas gubernamentales para la gestión de conflictos se refiere al convenio entre Las Bambas y la PNP. Este es un punto álgido del modelo de gobernanza minero que no debe ser colocado en un plano secundario.

La problemática detrás de este tipo de convenios se puede explicar de la siguiente manera: para un funcionario público puede resultar complejo explicarle a un poblador de la zona que el Estado va a defender sus derechos cuando uno de sus órganos mantiene obligaciones contractuales con la empresa minera; y justamente con la policía, el primer intermediario entre la población y las autoridades estatales y el encargado de ejercer la violencia física legítima como atributo primario del Estado. La cuestión se agrava cuando este poblador toma conocimiento de que este contrato ha sido gestionado de forma subrepticia, revelándose recién a raíz de una deficiente intervención policial (en el caso de la muerte de Quintino Cereceda).

Los alcances y consecuencias de este tipo de contratos amparados por ley merecen una investigación particular. En esta investigación solo se quiere resaltar dos cuestiones respecto a este tema: en primer lugar, dada la naturaleza de estos convenios, se debe poner en cuestionamiento su idoneidad para cautelar de mejor manera el orden interno y la seguridad pública. Pareciera ser que consiguen el efecto contrario: generar mayor desconfianza de la población hacia el Estado y su parcialidad hacia las empresas, elevando las tensiones del conflicto y, en las situaciones más álgidas, alterando el orden interno y la seguridad ciudadana que la policía tiene como misión preservar. Al final se forma un círculo vicioso retroalimentado por una población desconfiada que se manifiesta reactivamente ante este tipo de prácticas, fortaleciendo el rol de la policía como agente al servicio de las empresas. En segundo lugar, resulta una tarea pendiente definir con claridad los criterios y parámetros de este tipo de acuerdos entre órganos estatales y empresas privadas; principalmente en zonas de desarrollo minero que merecen un tratamiento particular por los motivos ampliamente explicados en la presente investigación.

Nivel de efectividad para ejecutar los compromisos asumidos en los espacios de diálogo

Si bien este punto también se puede enmarcar dentro de las estrategias de manejo de los conflictos sociales (al igual que en el caso del convenio entre Las Bambas y la PNP) su significancia para comprender las deficiencias institucionales en el modelo de gobernanza minero existente amerita también un análisis particular.

Muchos sectores del Gobierno nacional han evidenciado serias dificultades organizacionales para viabilizar administrativamente a nivel intrasectorial, la ejecución de los compromisos que se asumieron en estos espacios de diálogo. No se previeron mecanismos que pudieran supervisar el cumplimiento de estos acuerdos o su nivel de ejecución. En ese sentido, la experiencia de estas mesas evidencia que los espacios de diálogo pueden constituir un mecanismo efectivo para organizar las demandas, pero no aseguran su atención.

Esto se debe, particularmente, a la ausencia de un órgano específico al interior de los ministerios que haga seguimiento transversal de los avances de este proceso. Como resulta obvio, una situación de convulsión social que ponga en riesgo la gobernabilidad (por ejemplo, que implique el cuestionamiento mismo del titular del sector) puede contribuir a romper la lentitud para dar respuestas por parte de las autoridades estatales. La situación descrita resulta particular en el caso de la MDCH, considerando que entre fines de 2015 y comienzos de 2016 se emitieron numerosas normas sectoriales que declaraban como “prioritaria” la ejecución de diversos proyectos de inversión y desarrollo en dicho distrito, pero que no tuvieron ninguna correlación con las acciones efectivas realizadas.

Por último, otra cuestión que cabe destacar es el carácter abierto y general de muchos compromisos que asumió el Estado (y la empresa) por lo que las formas o sus niveles de cumplimiento podía ser interpretable en función al interés que se buscaba conseguir a través de las demandas. Por ejemplo, cuando se solicitó aplicar uno de los numerales del Anexo K del contrato de licitación de Las Bambas para que un tercero externo fiscalice las modificaciones realizadas en el EIA del proyecto. Tal como se describió previamente, la interpretación de las autoridades gubernamentales era que esa labor ya la venía haciendo el OEFA y que la posibilidad de que un tercero externo pudiera intervenir no estaba contemplado en el ordenamiento jurídico.

Nivel de valores, principios

En el capítulo tercero de la presente investigación se presenta una descripción general del marco institucional de gobernanza que regula la actividad minera en el Perú. Tal como se ha podido comprobar, este marco institucional se enmarca por una serie de valores y principios que atañen a las acciones de los órganos estatales, de las empresas mineras y de la población.

En el caso de los órganos estatales, en el apartado 3.2.1.1 que aborda los mecanismos de participación ciudadana y de difusión de información a la población en espacios de desarrollo minero, se ha podido verificar que las normas sobre este procedimiento encierran una serie de principios que guían su ejecución: acceso oportuno y adecuado a la información sobre las actividades mineras; diálogo continuo a lo largo de toda la vida de la mina; búsqueda de consensos y la articulación de intereses entre las partes; no discriminación; transparencia (no

ocultar información que puede ser relevante para la población); facilitación del acceso a la información al público interesado; vigilancia ciudadana; respeto a la diversidad cultural; entre otros.

También resulta pertinente agregar otros valores que guían las acciones de las entidades del Poder Ejecutivo. Por ejemplo, la Ley orgánica del Poder Ejecutivo (Ley 29158) establece una serie de principios que rigen el accionar de las entidades y funcionarios de este poder estatal: principio de servicio al ciudadano (las entidades del Poder Ejecutivo están al servicio de las personas y de la sociedad); predictibilidad (involucra brindar información veraz, completa, confiable y oportuna al ciudadano); inclusión (la gestión debe tender a mejorar las condiciones de los grupos sociales excluidos y vulnerables); participación y transparencia en la información pública.

De otra parte, en el caso de las empresas, si bien el modelo de gobernanza les otorga un amplio margen de acción para definir su forma de relacionarse con las comunidades, también existen una serie de principios regulados por ley que guían y enmarcan estas acciones. Por ejemplo, el denominado “Compromiso Previo” descrito en el apartado 3.2.1.2, que recoge una serie de principios tales como: gestión ambiental y social con excelencia para impulsar el desarrollo sostenible; respeto a la población local; diálogo continuo y oportuno con las autoridades locales y sus órganos representativos; promoción de acciones que fortalezcan la confianza entre los actores de la gobernanza; transparencia en la información (utilizando medios culturalmente adecuados para transmitirla); logro de una institucionalidad para el desarrollo local con las poblaciones del área de influencia; entre otros.

Por lo tanto, los marcos formales institucionales de gobernanza minera se rigen por diversos valores y principios éticos. Sin embargo, muchos de los hechos descritos en este estudio de caso reflejan que ni el Estado nacional ni la empresa se orientaron con sujeción a ellos.

Así, el primer elemento que salta a la vista es la poca transparencia por parte de las autoridades gubernamentales respecto a cuestiones relacionadas con el proyecto minero que afectaban directamente intereses de la población, por ejemplo: en el caso de las modificaciones realizadas en el EIA de Las Bambas; el proceso de categorización de la carretera; el convenio entre Las Bambas y la PNP; cuando se iba a iniciar el proceso de transferencia del canon; lo que efectivamente se había invertido en Cotabambas para beneficio de la población; entre otros temas.

Este accionar, cabe resaltar, no solo alcanza a las autoridades del Gobierno nacional, sino que también incluye a las autoridades regionales y locales. Por ejemplo, en el caso de las modificaciones realizadas en el EIA, a pesar de que se les entregó una copia de los ITS a los alcaldes, estos no hicieron ninguna gestión para difundir sus resultados a la población, pudiendo hacerlo. Incluso, el 29 de octubre de 2015 difundieron un pronunciamiento (Anexo 9) en el cual sindicaban al MEM como el único responsable de la situación conflictiva que se había generado por las modificaciones inconsultas en el EIA. Como se recuerda, a estas autoridades se les entregó una copia de los ITS y la SMEIA cuando fueron recién aprobados, por lo que estaban informados con bastante anticipación de estos cambios y además tuvieron la posibilidad de iniciar un proceso de socialización con la población si hubieran tenido la intención de hacerlo. Esto puede interpretarse como una aparente complicidad con la empresa minera o una

incapacidad de establecer una adecuada comunicación con la población y socializar los términos de estas modificaciones en el EIA.

Una vez generadas las tensiones, cuando se comenzaron a hacer públicos algunos de estos temas que inquietaban a sectores de la población, tampoco hubo un esfuerzo por parte de las autoridades gubernamentales -en sus distintos niveles- para aclararlos. El secretismo fue una pauta permanente en los modos de relacionarse, bajo la idea aparente de que mientras menos información maneje la población menos problemas generaría. La experiencia demuestra que se produjo el efecto contrario, y cuando la población tomó conocimiento de la información (por distintos medios) los niveles de conflictividad aumentaron.

En algunos casos la falta de transparencia en el accionar de las autoridades gubernamentales estuvo acompañada de una orientación favorable a los intereses de la empresa. El caso más resaltante cabe referirlo nuevamente a las modificaciones del EIA. Se “torció” la ley para favorecer a la empresa en todo aspecto, aprobando unas modificaciones con muchos vicios e irregularidades, tanto respecto al contenido de lo que se aprobó o la forma como se aprobó. También cabe hacer referencia al PPC aplicado en la SMEIA, que tal como se ha podido identificar encierra una serie de vicios e irregularidades en su proceso de aprobación. Estas malas prácticas que lindan con la mala fe, también pudieron evidenciarse en el espacio de diálogo de Cotabambas, respecto a la forma de aprobación del reglamento de este espacio de diálogo (cambiando uno de sus contenidos a último momento y de forma unilateral).

Incluso en la evaluación del “cómo” que refiere a este nivel de gobernanza, no se puede dejar de mencionar algunos gestos y detalles que reflejaban el escaso nivel de interés de las autoridades gubernamentales para cambiar las percepciones negativas de la población y tender puentes de diálogo. Por ejemplo, con los ostensibles retrasos e incumplimientos para ejecutar los diversos compromisos que se iban asumiendo en los espacios de diálogo. A ello cabe agregar la continua rotación de funcionarios en los espacios de diálogo, en una lógica de dilatar el proceso de negociaciones, confundiendo y burlando a los representantes de la población; también la poca predisposición para conciliar posiciones, como en el caso de las demoras para modificar la finalidad del espacio de diálogo de Cotabambas (que inicialmente se aprobó como una mesa de desarrollo y no incorporaba en sus contenidos los aspectos ambientales); e incluso cuestiones que podrían aparentar ser poco significativas pero que contribuían a deteriorar aun más las condiciones sociales (por ejemplo en el caso de la visita subrepticia que hizo el Presidente Humala en febrero de 2016, cuando todavía se demandaba iniciar un proceso de diálogo a raíz de la movilización de setiembre de 2015).

No se puede dejar de mencionar que existió un cambio positivo de actitud cuando se inició el gobierno de PPK, para presentar una mejor imagen del Gobierno nacional ante la población. No obstante, para ese entonces ya se había consolidado un clima de conflictividad complejo de resolver que se extiende hasta la actualidad.

El caso del accionar de la empresa requiere un análisis particular. En un escenario tan complejo y diverso en el cual le tocó actuar, tanto Xstrata primero como MMG después, se guiaron por un sentido pragmático en la gestión de sus intereses: generar arreglos o acuerdos con sectores de la población potencialmente conflictivos, que le permitieran seguir adelante con el desarrollo de la mina en el menor tiempo posible y al menor costo; una lógica totalmente simplista, como

la que podría guiar el comportamiento de cualquier empresa minera: cumplir con las leyes estatales y mantener contenta/tranquila a la población.

¿Pero acaso eso fue suficiente para generar la ansiada licencia social? Los hechos parecen indicar lo contrario. Pareciera que, por tanto, se necesitaba aplicar algo más que lo “necesario” (o lo mínimo posible) para poder operar con tranquilidad. Y tanto Xstrata como MMG tuvieron la opción de realizar mayores esfuerzos por ser más transparentes y claros con la población, por tener una relación más equilibrada, en la cual no buscaran obtener cualquier ventaja a costa de la pérdida de su legitimidad social. Por ejemplo, cuando se hicieron las modificaciones en el EIA, sin informar sobre el uso que se le iba a dar a la carretera o el traslado de las plantas de procesamiento; o la forma cómo gestionó el PPC en la SMEIA, lo que a todas luces no fue un proceso participativo legítimo.

Pareciera que a estas empresas les costó asumir un rol de “buenos vecinos”, y asumir de que hay información que no puede suministrarse a posteriori, como hechos consumados. Es notoria también lo arraigadas que ciertas lógicas y prácticas subsisten en la forma en que los funcionarios de estas empresas se relacionan con las comunidades. Una opinión recurrente de muchos representantes de Las Bambas (actuales y ex trabajadores) es que la población no tiene otro interés que el pecuniario; es decir que, mientras les des plata no deberían generar ningún problema. Bajo esa racionalidad, no resulta necesario brindar otro tipo de información a la población -como los impactos ambientales o sociales que podrían generar las operaciones- en la medida que sus necesidades económicas están cubiertas. Pero ese criterio, que se trasluce en ayudas aisladas y de carácter principalmente asistencialista, no implican una responsabilidad integral para generar un valor en las comunidades; para concebir que la mejora del entorno social también coadyuva en su mejora.

En síntesis, los elementos descritos contribuyeron, sin duda, a acentuar los sentimientos de insatisfacción en un sector creciente de la población de Cotabambas y Grau, reforzando además su percepción de que tanto el Estado como MMG no estaban jugando limpiamente con ellos. Además, tal como se ha podido comprobar, este nivel de desinformación y el secretismo detrás del accionar de los órganos estatales y de la empresa, propició las condiciones para que personas externas a las comunidades (los “asesores”) pudieran manipular y tergiversar la escasa información existente a su favor, generando mayores niveles de desinformación entre las comunidades, y a la vez mayores obstáculos para arribar a acuerdos en los procesos de negociación impulsados por el Gobierno y la empresa. Cualquier esfuerzo por establecer una gobernanza superior también requiere de compromisos éticos de la población. La gobernabilidad al final requiere de un entendimiento de todas las partes.

Análisis desde el plano de la gobernabilidad

Concluido el análisis de los hallazgos en los tres niveles definidos, es posible extraer conclusiones con respecto al grado de gobernabilidad alcanzado en el ámbito de intervención del proyecto minero Las Bambas.

Es importante tomar en cuenta algunas cuestiones previas para los efectos del análisis que se presenta a continuación. En primer lugar, las dimensiones del proyecto Las Bambas -en cuanto a los montos invertidos, el territorio, las comunidades y los recursos naturales involucrados, las

redes de gobernanza construidas, o las expectativas generadas- son de tal magnitud, que algunos detalles han quedado de lado. Sin embargo, lo sustancial ha sido recogido. La investigación pudo identificar así, aquellos desequilibrios en la gobernabilidad que han tenido un mayor significado e impacto en el desenvolvimiento de los acontecimientos, algunos de los cuales alcanzaron resonancia pública. En este marco de análisis, estos desequilibrios se han ido ajustando en función al período en el cual se encontraba la ejecución del proyecto, los cambios políticos locales y nacionales, y las capacidades, organización y fuerza de los diversos agrupamientos de la población para presionar por las demandas que en cada momento han ocupado las agendas de diálogo y confrontación.

Asimismo, si bien no todos los desequilibrios en la gobernabilidad detectados se relacionan directamente con una acción u omisión de parte de la empresa Las Bambas, deben su origen a la presencia de la minera y los intereses y expectativas generados por ella. En esa medida se justifica que sus alcances sean incluidos en el análisis.

Otra cuestión inicial a tomar en cuenta tiene que ver con la determinación del nivel de responsabilidad de la población como protagonista de la gobernabilidad. En el desarrollo de los acontecimientos, los actores de la población y sus demandas han ido variando; en algunos casos ambos se entrecruzan y yuxtaponen, encontrándose situaciones en las cuales un grupo social demanda un mayor control ambiental en un espacio de diálogo, pero paralelamente negocia mayores beneficios económicos en otro canal de comunicación. El papel cumplido por “la población” (entendiendo al conjunto de actores sociales) ha retado la gobernabilidad, pero al mismo tiempo, en momentos cruciales, le ha dado oxígeno a partir del hecho de que parte importante de ella ha actuado con enorme pragmatismo.

No se puede negar que las demandas planteadas por diversos sectores de la población contribuyeron (en su momento) a generar problemas de gobernabilidad, en la medida que resistían los términos de gobernanza propuestos por el gobierno nacional y la empresa. Un siguiente nivel de análisis, más complejo, llevaría a ponderar cuáles de estas alteraciones a la gobernabilidad impulsadas por estos actores sociales se encontraban justificadas. En la presente investigación se han delineado algunas ideas y planteamientos que intentan aproximarse a esa valoración, pero sus alcances excederían los propósitos del presente trabajo (porque se tendría que analizar por separado, cada demanda y situación específica).

Lo que sí se puede señalar es que las demandas de la población constituían una respuesta a una situación que había sido alterada previamente por la empresa (las empresas considerando los dos momentos) y el Gobierno nacional, al poner en marcha el proyecto minero. Ambos eran quienes tenían la responsabilidad de establecer las condiciones de equilibrio en los intereses para hacer posible una operación minera; eran quienes habían roto el orden tradicional existente y debían reemplazarlo por uno superior. En esa medida, tanto en la empresa como en el Gobierno nacional se sustentaba la gobernabilidad, razón por la cual las siguientes líneas se centran en estos dos actores.

Con estas precisiones, en la primera etapa de Las Bambas bajo la dirección de Xstrata, los desequilibrios de gobernabilidad debieron su origen -principalmente- al uso del fondo de fideicomiso; el reasentamiento de Fuerabamba; las demandas económicas ante la empresa; los

reclamamos a los órganos estatales para que se implementen proyectos de inversión y ayudas sociales; entre otros de menor importancia o que se pueden englobar en estos.

En los casos descritos el contenido de las demandas como el grupo social impulsor estuvo focalizado. Probablemente por esas mismas cualidades el conflicto no escaló. Por lo general, en esos casos las tensiones existentes se conseguían desactivar aumentando las concesiones (dando un mayor número de puestos de trabajo por ejemplo), volviendo así a una aparente “normalidad”¹⁵⁷.

Sin embargo, después de la venta de Las Bambas, y particularmente a partir del 2015, se asiste a un desborde social que no tenía precedentes hasta ese momento. Primero con el paro de Challhuahuacho de febrero de 2015 (que dio lugar al espacio de diálogo para ese distrito) y luego con los episodios de setiembre de 2015 y octubre de 2016, vinculados directamente a las modificatorias realizadas en el EIA del proyecto. En estos tres casos se puede identificar la concurrencia de múltiples demandas de diverso tipo que superaron con creces las capacidades de respuesta del gobierno (sea el de Humala en los dos primeros casos, o el de PPK en el último) y de MMG (como empresa titular en ese momento de Las Bambas). Estaríamos hablando en esos supuestos de la proliferación de desequilibrios que habrían propiciado continuas crisis de gobernabilidad, de acuerdo a la construcción teórica empleada en el presente trabajo.

¿Y de qué manera medir las capacidades de respuesta de las autoridades gubernamentales o de la empresa? Recogiendo a Camou (2001), en el marco teórico se definieron hasta cuatro componentes de la gobernabilidad: eficacia, a la cual se agregó eficiencia, legitimidad y estabilidad. ¿En qué medida se cumplieron estos componentes?

Eficacia/eficiencia:

Los niveles de eficacia/eficiencia alcanzados deben ser evaluados en función a la etapa del proyecto minero. Así, tal como se ha descrito previamente, durante la etapa de Xstrata se pudieron alcanzar los objetivos prefijados relacionados con la obtención de la aprobación del EIA y la construcción de las instalaciones del proyecto minero. Para dicho fin la empresa diseñó redes de gobernanza que le permitían obtener las condiciones sociales necesarias para avanzar sin mayores obstáculos. Se puede decir en esa medida que las acciones desarrolladas por Xstrata fueron eficaces.

Respecto al plano de la eficiencia esta valoración varía, puesto que los resultados de estas interacciones y acuerdos alcanzados por Xstrata no solo se evalúan en términos de costo/beneficio, sino también en términos de sostenibilidad. Y en esa medida, los acuerdos y compromisos futuros (más o menos formalizados) que generó Xstrata en su momento, luego desbordarían las capacidades de MMG para atender las expectativas de la población involucrada en estas redes de gobernanza. Las situaciones conflictivas derivadas de estas asimetrías les generarían mayores costos a MMG, en términos de asunción de nuevos compromisos o el mejoramiento de las condiciones de acuerdos preexistentes.

¹⁵⁷ Tal vez una excepción a este patrón podría ser el paro realizado en mayo de 2011, por la magnitud de la convocatoria y los sucesos producidos. Sin embargo aún en este caso las tensiones se redujeron los siguientes días gracias a las concesiones realizadas por Xstrata.

En ese sentido, en la medida que las relaciones con la población se tenían que construir con una mirada de largo plazo (considerando el período de vida de una mina, de más de 30 años), las estrategias adoptadas inicialmente por Xstrata (eficaces en su momento) no serían eficientes en el mediano y largo plazo (una vez entrado MMG) por la escasa sostenibilidad de los compromisos que se iban adoptando entre las partes.

Similar análisis se puede hacer en el caso de los resultados obtenidos como consecuencia de las modificaciones realizadas en el EIA. Para hacerlas, tanto Xstrata primero como MMG después, adoptaron una vía simplificada (ITS) y no realizaron mayores esfuerzos para la aprobación de la SMEIA (en términos de participación ciudadana por ejemplo). Conseguir la aprobación de sus modificaciones al EIA con este procedimiento, sin duda le representó un gran ahorro a Las Bambas, en la medida de que no tuvieron que desplegar esfuerzos para comunicar adecuadamente estos cambios a la población, generar los acuerdos que se hubieran requerido, y obtener la licencia social necesaria con eventuales mayores concesiones. En esa medida, el balance hasta ese momento es que se habían logrado los objetivos propuestos (eficacia) con el menor costo posible (eficiencia).

Sin embargo, tal como se ha podido comprobar, los problemas creados por estas decisiones de la empresa se harían evidentes posteriormente, con las crisis de gobernabilidad producidas. Estas situaciones han determinado que MMG pierda eficacia en sus decisiones y tenga que asumir nuevos costos que pudieron evitarse si hubiera invertido un poco más en la fase de evaluación para ser más transparente con la población. Prueba de ello es que hasta el cierre de este estudio, continuaba inoperativa la vía Quehuira - Huancuire que forma parte del corredor minero utilizado por la empresa y que se aprobó en su modificatoria del EIA. A ello cabe agregar que los niveles de negociación varían en función a si la situación está en un momento de calma o tensión entre las partes. Cuando las aguas están calmas, resulta posible llegar a acuerdos racionales entre las partes (que exista un equilibrio entre la oferta y la demanda en términos de valor). Sin embargo, períodos de eclosión social propician un escenario de negociación distinto, en el cual las posiciones se extreman con demandas poco viables que obstaculizan cualquier iniciativa de diálogo.

En el caso de las autoridades gubernamentales, el análisis no es muy distinto que en el caso de las empresas. Los esfuerzos iniciales plasmados en el Anexo K o el fondo de fideicomiso para establecer relaciones más equilibradas con la población, fueron desbaratándose por su inoperancia y de manera más acelerada, con la forma cómo se aprobaron las modificaciones en el EIA y cómo se fueron gestionando los espacios de diálogo que surgirían a partir del 2015. Estas situaciones conflictivas derivaron en que el Estado perdiera autoridad en la zona, y además que tuviera que incurrir en mayores costos para reducir las tensiones existentes.

Por ejemplo, muchos de los compromisos de inversión que se adoptaron en estos espacios de diálogo (principalmente en el de Challhuahuacho), probablemente nunca se hubieran planteado de no existir una situación altamente conflictiva de por medio. Estos compromisos no han obedecido a una estrategia de desarrollo para la zona, sino que se han manifestado de forma reactiva (y desarticulada respecto a los demás compromisos). En ese sentido, les han generado nuevos costos al Estado, que pudieron ser evitados si es que sus mecanismos preventivos hubieran funcionado de mejor manera.

Por su parte, a nivel intraorganizacional, el que muchos sectores estatales no cuenten con direcciones u órganos que pongan en ejecución los compromisos asumidos en los espacios de diálogo también genera altos costos al Estado. Ello en la medida de que los continuos incumplimientos de compromisos alimentan las tensiones sociales. Para calmar la situación, los órganos estatales ya no solo tienen que atender los compromisos no honrados, sino que además, deben asumir otros nuevos. Y así, frente a un nuevo incumplimiento, se forma una espiral conflictiva que se alimenta por las mismas incapacidades de los órganos estatales para mejorar sus estructuras y procedimientos internos para viabilizar los compromisos asumidos.

Y esos costos no solo se traslucen en los montos invertidos para estos proyectos sociales; incluyen también los gastos en capital humano, logística, transporte, viáticos y tiempo que implican atender estos espacios de diálogo de forma continua. Tal como se ha podido verificar en el presente caso, después de varias reuniones y negociaciones estos espacios de diálogo no llegan a satisfacer los intereses que subyacen al conflicto, reactivándose cada cierto tiempo.

Al final, tanto para la empresa como para los órganos estatales, si se hubiera sido transparente desde un comienzo y los compromisos se hubieran llevado a cabo con responsabilidad, se podría haber evitado muchos de los costos incurridos posteriormente, así como las dificultades para agenciar sus intereses. Una frase que resumiría esta cuestión es *lo barato sale caro*.

Legitimidad:

Tal como se señaló en el apartado que describe el nivel de valores y principios éticos deseados y reales en las estructuras de gobernanza creadas alrededor de Las Bambas, existen criterios y parámetros en las normas vigentes que son útiles a efectos de definir prácticas de “buen gobierno”; sea por parte de las autoridades estatales o las empresas mineras. La aplicación de estas prácticas debería llevar a construir consensos entre todos los actores involucrados en la gestión de los recursos mineros, y por lo tanto, a evitar el uso de la coacción estatal o los poderes fácticos para que las decisiones adoptadas sean aceptadas por las partes. Ello en suma es lo que permite obtener la legitimidad.

¿En qué medida se alcanzaron niveles adecuados de legitimidad en torno al desarrollo de Las Bambas? Tal como se pudo verificar, los resultados varían según la etapa del proyecto minero. En un período inicial hasta la venta de Las Bambas en el año 2014, los episodios conflictivos fueron focalizados y se desarrollaron en un marco de relativo consenso sobre la ejecución de Las Bambas. La situación cambia con la entrada de MMG y la modificación del diseño original del proyecto, que contribuyó, por un lado, a activar y agravar antiguas fuentes conflictivas que se mantenían relativamente controladas, y además a generar nuevos elementos de conflicto que alterarían el status quo preexistente y provocarían continuas crisis de gobernabilidad.

Este nuevo contexto, con la concurrencia de los factores descritos, ha contribuido sin duda a alterar los niveles de legitimidad que se habían alcanzado en torno al proyecto minero. A su vez, esta situación se agravó debido a las acciones y omisiones de las autoridades gubernamentales y representantes de la empresa, que tal como se ha podido verificar, en muchas ocasiones no guiaron sus conductas con prácticas de “buen gobierno”; deteriorándose así las condiciones sociales sobre las cuales tenían que construirse los consensos necesarios para que las decisiones sean aceptadas por todas las partes.

Sin embargo, a pesar de estos problemas que se extienden hasta el cierre de la presente investigación, no existen evidencias que permitan señalar que se haya configurado y madurado una opción de resistencia (o rechazo) a la ejecución de Las Bambas. Todavía prevalece un plano de “conflicto de convivencia”, en la medida que las sumas y restas de los múltiples intereses creados en torno a Las Bambas arrojan un saldo a favor de la negociación.

Estabilidad:

Una de las premisas que guían este trabajo es que las leyes e instituciones formales no son estáticas; constituyen una expresión dinámica de las interacciones sociales y los equilibrios de poder existentes. Derecho y sociedad se encuentran en una relación circular, en la cual el primero busca regular al segundo, pero el segundo condiciona y moldea al primero. Nuevas condiciones sociales invocan nuevas leyes y instituciones. En ese marco, la estabilidad de un gobierno depende de sus capacidades para adaptarse a los cambios producidos en las estructuras sociales que busca regular.

¿En qué medida se expresaron estas capacidades en el caso objeto de estudio? En el caso de las autoridades gubernamentales, los hallazgos identificados en el caso Las Bambas evidencian que las estructuras y jerarquías estatales han tenido poca flexibilidad y se han mostrado muy rígidas y desarticuladas entre sí para adaptarse a la emergencia social que se iba generando en la zona y que paulatinamente desbordaba sus capacidades para imponer orden y darle eficacia a sus decisiones.

Por ejemplo, en el caso de los episodios conflictivos producidos en setiembre de 2015 y octubre de 2016, se ha podido comprobar que muchos meses antes se remitió una serie de comunicaciones a instancias del Poder Ejecutivo para alertar sobre las tensiones que se iban acumulando en la zona (que se agregaban a los otros elementos conflictivos relacionados con pretensiones económicas). Las autoridades del Gobierno nacional no tuvieron la capacidad de medir adecuadamente el descontento de la población, lo cual le hubiera llevado a adoptar medidas preventivas adecuadas para calmar los ánimos. Siempre primó el secretismo y la poca transparencia.

De la misma manera, en el marco de los espacios de diálogo que se crearon a partir del 2015 (en Cotabambas y Challhuahuacho), las autoridades gubernamentales tampoco mostraron la capacidad de adaptarse a las circunstancias. Este problema se pudo comprobar, por ejemplo, en el caso de las solicitudes para que un tercero externo evalúe las modificaciones del EIA, que se sustentaba en una interpretación del literal 12 del Anexo K del contrato de Las Bambas (condiciones sociales del proyecto). Si bien el concurso de un tercero externo no se encuentra formalmente instituido, tampoco era una acción ilegal o inconstitucional. Recuérdese que en el conflicto de Conga se contrató a un equipo de peritos externos para que evaluaran el EIA de ese proyecto minero. Es decir, el concurso de un tercero externo era una opción informal a todas luces, pero válida para destrabar la situación de tensión entre las partes. Una hipótesis que surge para explicar esta negativa es que el gobierno no quería poner en evidencia pública las significativas deficiencias que acarrea la modificatoria del EIA (y quería evitar un nuevo Conga).

Esta poca flexibilidad de los órganos estatales para adaptarse a esta situación de emergencia social, también se pudo verificar con los escasos niveles de eficacia a nivel intra e inter sectorial para viabilizar y dar cumplimiento a los compromisos asumidos en estos espacios de diálogo. Ello a pesar de que la situación de emergencia social en la zona requería adoptar medidas concretas en el menor tiempo posible. Sin embargo, primó la desidia y la improvisación para asumir una serie de compromisos millonarios, y no se evidenció un esfuerzo real para ponerlos en marcha durante el gobierno de Humala. Probablemente ello se haya debido a que en ese momento este gobierno ya se encontraba de salida, por lo que se sabía que estos compromisos de proyectos de inversión ineludiblemente iban a ser heredados por el siguiente gobierno.

Por su parte, en el caso de la empresa Las Bambas, a raíz de la crisis social derivada de los impactos generados por las modificaciones en el EIA, también tuvo la oportunidad de adoptar acciones preventivas para reducir las tensiones existentes. Por ejemplo, tal como se ha podido verificar, en el tema del uso de la carretera MMG tuvo conocimiento varios meses antes (cuando se inicia la comercialización del mineral) de las molestias que se estaban gestando en la zona. Pero MMG adoptó una posición cómoda que lo llevó a descartar la adopción de mecanismos de interacción informales (negociaciones directas) con las comunidades afectadas, bajo el sustento de que ya habían cumplido con todos los procedimientos formales (con la aprobación de su SMEIA) y que esa carretera ya había sido jerarquizada como vía pública y cualquier problema que surgiera le correspondía subsanar al Estado. Es decir, la empresa ya había hecho el mínimo necesario para poder operar con legalidad. Pero legalidad no siempre implica legitimidad, como se ha podido verificar con creces en la presente investigación. Y en esa medida, Las Bambas no realizó esfuerzos adicionales para solucionar un problema que ella misma había contribuido a generar (haciendo las modificaciones de su EIA de forma simplificada y sin procedimientos de participación ciudadana).

Otro de los aspectos en los cuales pudo evidenciarse pocas capacidades de adaptación de Las Bambas, refiere a la forma cómo Xstrata fue estableciendo una serie de compromisos durante el período de construcción de la mina. Tal como se ha podido comprobar, muchos de estos compromisos obedecían a un período específico del proyecto (etapa de construcción), pero no eran sostenibles en un mediano y largo plazo (etapa de explotación) por los altos costos que les generarían a Las Bambas. Fue notoria la ausencia de un enfoque prospectivo o estratégico de Xstrata sobre los impactos y consecuencias que se iban a generar por la forma en que se venía relacionando con las comunidades y los comuneros, y los potenciales conflictos que se estaban incubando, considerando que era poco verosímil que los compromisos adquiridos fueran sostenibles.

Esta situación produjo un desfase cuando Xstrata transfiere el proyecto a MMG y termina la fase de construcción, con el consiguiente aumento de las situaciones conflictivas. En esa medida, estos problemas evidenciaron una serie de falencias en las políticas corporativas de las empresas para asumir compromisos (y generar expectativas) que no excedieran sus propias capacidades de cumplirlos.

Síntesis:

En términos generales puede señalarse que, durante todo el período de existencia de Las Bambas, se ha manifestado un déficit crónico de gobernabilidad, que tal como se describió,

implica que los desequilibrios entre demandas sociales y respuestas gubernamentales (que siempre se han presentado de diversas formas) resultan inaceptables para los actores políticamente organizados, que tienen la capacidad de plantear públicamente sus demandas y efectuar medidas de fuerza para hacerlas sentir. Tal como se ha podido comprobar, estos desequilibrios fueron incrementándose a partir de la entrada de MMG y las modificaciones realizadas en el EIA de Las Bambas, produciéndose a partir del año 2015 diversas crisis de gobernabilidad en torno al proyecto minero.

Los hallazgos identificados evidencian que las capacidades de respuesta por parte de las autoridades gubernamentales y la empresa fueron superadas por la emergencia social, a pesar de que ambos fueron notificados previamente de los problemas y tensiones que se estaban acumulando entre sectores de la población por distintos motivos. Una vez producidas estas crisis, tampoco se evidenció una real capacidad de rectificación o enmienda por parte de ambos actores (empresa y Gobierno nacional) para construir nuevas instancias de gobernanza o mejorar las preexistentes; para que sus decisiones tengan más legitimidad y puedan adaptarse adecuadamente a la situación.

Siempre es debatible determinar *cuánto* es suficiente, ¿qué nivel de esfuerzo resultan necesarios por parte de la empresa y el Estado para generar la licencia social, para generar la gobernabilidad? ¿Cuál debería ser el nivel de intervención de los órganos estatales en la regulación del aprovechamiento de un recurso natural? ¿Qué tamaño y características de Estado se requiere en suma para tener gobernabilidad? Estas preguntas obligan a reunir más casos y poder efectuar un análisis comparativo de las diversas situaciones particulares que permitieran inferir algunas reglas generales, objetivo que excede los alcances de la presente investigación, la que se orienta a evaluar la funcionalidad del modelo de gobernanza aplicado para gestionar la explotación de Las Bambas en términos de su contribución a la gobernabilidad. Las autoridades gubernamentales como las empresas (Xstrata primero y MMG después) fueron adquiriendo capacidades para el tratamiento de las situaciones conflictivas generadas por los vacíos e insuficiencias del modelo de gobernanza, pero sin poder reconstruir o proponer un modelo alternativo con instancias de gobernanza que sean más funcionales y flexibles a las cambiantes condiciones sociales; en suma, que sean más funcionales para alcanzar niveles de gobernabilidad adecuados.

Conclusiones

Las conclusiones de esta investigación sobre los modelos de gobernanza y su incidencia en la gobernabilidad en ámbitos de extracción minera, responden a las preguntas e hipótesis (principales y secundarias) que se plantearon en el capítulo metodológico. A continuación las respuestas encontradas:

1. Las estructuras de gobierno, redes de gobernanza, públicas y privadas creadas para gestionar la realización del proyecto minero Las Bambas, se han revelado insuficientes para reducir los desequilibrios de gobernabilidad que se han manifestado a lo largo de su existencia, y con mayor notoriedad a partir de la entrada de MMG y las modificaciones realizadas en el diseño original de la mina. El resultado ha sido un déficit crónico de gobernabilidad en la zona, manifestado con mayor o menor intensidad en las diferentes etapas de la mina, y que a partir del 2015, ha eclosionado con continuas crisis de gobernabilidad. En los períodos de mayor emergencia social, tanto las autoridades gubernamentales como la empresa Las Bambas, no han tenido la capacidad de rediseñar y mejorar sus redes de gobernanza para reducir la conflictividad existente y dar una respuesta eficaz a las demandas de la población, empeorándose más bien las condiciones sociales que sustentan la gobernabilidad. La situación descrita coloca un manto de duda respecto a la posibilidad de que se pueda garantizar a futuro la sostenibilidad social de la mina.

2. Las redes de gobernanza entre actores privados (empresa - población) creados para la gestión de Las Bambas obedecieron a muy distintas razones. Principalmente estas han respondido a las políticas corporativas de la empresa (en sus dos versiones) y sus necesidades estratégicas/operacionales. En menor medida, estas redes se han generado debido a las demandas de un determinado grupo social para beneficiarse -de alguna manera- de la actividad minera. Los resultados alcanzados por estas redes varían en función a la etapa de desarrollo de la mina: en un primer momento con Xstrata los niveles de eficacia y legitimidad fueron relativamente altos, sobre la base de medidas de corte asistencialista y sin un enfoque prospectivo, lo cual devino en una pesada herencia para el siguiente dueño de Las Bambas, MMG. Con la entrada de este último, las redes creadas por Xstrata perdieron fortaleza y sostenibilidad, en la medida de que el capital social que lo sostenía se desgastaba debido a los cambios en las políticas sociales aplicadas por MMG, las modificaciones realizadas en el EIA, y los impactos en la oferta laboral y de servicios generados por la finalización de la etapa de construcción de la mina.

3. En el caso de las redes entre actores públicos y privados (autoridades gubernamentales - población), estas se han creado principalmente a raíz de episodios conflictivos de mayor o menor envergadura, que forzaron a los funcionarios del Gobierno nacional a activar mecanismos de diálogo con los sectores movilizados para restablecer condiciones pacíficas. Ello en una lógica reactiva y contingente, evidenciando limitaciones a nivel intra e inter sectorial para responder eficazmente y brindar una solución integral a los problemas que motivan los déficit de gobernabilidad alrededor de Las Bambas. Los resultados se reflejan en los altos niveles de incumplimiento de los compromisos asumidos en los espacios de diálogo, la falta de un plan de desarrollo integral para la zona (que recoja algún nivel de articulación entre los distintos sectores

involucrados), la ausencia o ineficacia de mecanismos preventivos, y los escasos esfuerzos desplegados para fortalecer y darles sostenibilidad a estas redes.

4. Los resultados obtenidos en el caso Las Bambas revelan la existencia de una serie de vacíos e insuficiencias en el marco legal e institucional formal que regula las actividades mineras, y que contribuyen significativamente a deteriorar las condiciones sociales que sostienen la gobernabilidad en su ámbito de acción. Por un lado, normas sobre estándares ambientales y sociales difusas y poco claras en los niveles de responsabilidad de los actores involucrados (participación ciudadana); procedimientos simplificados que constituyen claros favorecimientos a las empresas pero le restan legitimidad (ITS); desarticulación a nivel intra e intersectorial entre los órganos estatales encargados de la gestión de la conflictividad social existente; escasa eficacia de las entidades estatales (a nivel nacional y subnacional) para aplicar las normas vigentes en lo que refiere a los procesos de evaluación (*ex ante*) y supervisión (*ex post*) de componentes de la actividad minera (transporte del mineral); flexibilidad para adoptar compromisos que distorsionan los equilibrios y acentúan las desconfianzas entre los actores de las redes de gobernanza (convenio Las Bambas con PNP).

5. A partir del año 2013 en adelante, con el anuncio de la venta de Las Bambas y las modificaciones efectuadas en el EIA de la mina, se revelan elementos de cambio como de continuidad con relación a las características de los episodios conflictivos producidos anteriormente. Cambio, en el sentido de que las modificaciones en el EIA trajeron nuevos puntos de agenda en el espectro de demandas sociales alrededor de Las Bambas, con una significancia enorme como factores de gobernabilidad. Continuidad, en la medida de que muchas de las redes de gobernanza que fueron construidas por Xstrata perdieron fortaleza y sostenibilidad con la entrada de MMG, constituyéndose en fuentes de conflictividad continuas y una incógnita a futuro sobre la forma en que esta última empresa va a renegociar las condiciones de interacción de estas redes.

Bibliografía

AGUILAR MUÑOZ, Jorge Renato

2014 “Desafíos en la implementación de caudales ambientales para la gobernanza y administración de los recursos hídricos: un estudio de caso en la subcuenca del río El Ángel, Carchi”. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

ALAYZA, Alejandra.

2009 “Minería, comunidades y participación. Consulta y consentimiento previo, libre e informado en el Perú”. En Centro Andino de Acción Popular - CAAP, Centro Latinoamericano de Ecología Social - CLAES (editores). *Extractivismo, política y sociedad*. Quito: Centro Andino de Acción Popular; CLAES.

ALFIE COHEN, Miriam

2013 “Geografías de la gobernanza ambiental: los casos holandés y canadiense”. En: *Revista Espacio Abierto*, Vol. 22, Núm. 1 (enero-marzo), pp. 7-43. Maracaibo: Universidad del Zulia.

ALDOMONTE, Hugo; SÁNCHEZ, Ricardo

2016 “Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. CEPAL

ANDRADE, Karen

2011 “Gobernanza de los recursos naturales (medio para asegurar la conservación)”. En: *Gobernanza Ambiental en Perú y Bolivia: Tres dimensiones de gobernanza: recursos naturales, conservación en áreas protegidas y comunidades indígenas*.

BEBBINGTON, Anthony

2009 “Industrias extractivas, actores sociales y conflictos”. En: *Extractivismo, política y sociedad*. Centro Andino de Acción Popular - CAAP, Centro Latinoamericano de Ecología Social - CLAES (editores). Quito: Centro Andino de Acción Popular; CLAES.

BEBBINGTON, A; SCURRAH, M; y CHAPARRO, A

2013a “La gobernanza por el Estado de las industrias extractivas en el Perú”. En Proyecto Industrias Extractivas, Conflictos Sociales e Innovaciones Institucionales en la Región Andino-Amazónica. Documento de trabajo N° 2. Ford Foundation.

2013b “Las industrias extractivas y las dinámicas de desarrollo subnacional en el Perú”. En Proyecto Industrias Extractivas, Conflictos Sociales e Innovaciones Institucionales en la Región Andino-Amazónica. Documento de Trabajo N° 4. Ford Foundation.

BEDOYA GARCÍA, César

- 2014 “Evolución y tendencias de los conflictos sociales y ambientales en el Perú: una lectura general”. En: *Minería, conflicto social y diálogo*. ProDiálogo, Prevención y Resolución de Conflictos.

BURNEO, María Luisa

- 2014 “Estado, extracción y conflictos por la gobernanza de territorios; el caso del proyecto minero Río Blanco en la frontera norte peruana”. En: *Territorios en movimiento: Hacia un desarrollo inclusivo*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Social (RIMISP). Buenos Aires.

CALDERÓN, Fernando (coord.)

- 2012 “La protesta social en América Latina”. Cuaderno de Prospectiva Política 1. Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP-PNUD). Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

CALDERÓN, Fernando

- 2012(a) “Diez tesis sobre el conflicto social en América Latina”. En Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas. Edición 107, Agosto de 2012, pp. 7-31. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CALLE, Isabel

- 2013 “Promoción a la inversión y gestión ambiental: análisis del Decreto Supremo N° 060-2013-PCM”. En Serie de Política y Derecho Ambiental N° 27. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA).

CAMOU, Antonio

- 2001 “Estudio Preliminar”. En CAMOU, Antonio (Editor y compilador). Los desafíos de la gobernabilidad. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de México (IISUNAM), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), pp. 15-61.

COOPERACIÓN

- 2007 Tributación y distribución de las sobreganancias mineras en el Perú. Documento de trabajo. Programa de minería y comunidades de CooperAcción. Lima.
- 2015 Caso “Las Bambas”. Informe especial. Lima. Acción Solidaria para el Desarrollo – CooperAcción.
- 2016 Boletín electrónico “Actualidad mineral del Perú”. Lima, edición N° 199, enero de 2016.
- 2017 Boletín electrónico “Actualidad mineral del Perú”. Lima, edición N° 212, febrero de 2017.

CZEMPIEL Ernst-Otto; ROSENAU James N. (editores)

1992 "Governance Without Government: Order and Change in World Politics". Sindicato de Prensa de la Universidad de Cambridge.

DAMONTE, Gerardo

2012 "Dinámicas rentistas: transformaciones institucionales en contextos de proyectos de gran minería". En Recursos naturales y desarrollo rural. Lima, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

2014 "El modelo extractivo peruano: discursos, políticas y la reproducción de desigualdades sociales". En: Extractivismo minero en Colombia y América Latina. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas.

DAMONTE, Gerardo; GLAVE, Manuel

2016 "Industrias extractivas y desarrollo rural territorial en los Andes peruanos. Los dilemas de la representación política y la capacidad de gestión para la descentralización. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

DE ECHAVE, J.; DIEZ, A.; HUBER, L.; REVESZ, B.; LANATA, X.; TANAKA, M

2009 "Minería y conflicto social". Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP); Centro Bartolomé de las Casas.

DE ECHAVE, José; MENDOZA, Antonio

2016 "¿Pagaron lo justo? Política fiscal peruana en tiempos del boom minero". Lima: CooperAcción; OXFAM.

DE LA PUENTE, Lorena; PAREDES, Maritza

2014 "Protestas y negociaciones socioambientales. El caso de las industrias extractivas. En: Agenda de investigación en temas socioambientales en el Perú. Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas (CISEPA) de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2007 Informe Extraordinario: "Los conflictos socioambientales por actividades extractivas en el Perú". Defensoría del Pueblo.

2008 Reporte de Conflictos Sociales N° 49. Marzo de 2013. Lima. Defensoría del Pueblo.

2011 Reporte de Conflictos Sociales N° 93. Noviembre de 2011. Lima. Defensoría del Pueblo.

2012 Informe Defensorial N° 156: "Violencia en los conflictos sociales". Adjuntía para la Prevención de los Conflictos Sociales y la Gobernabilidad".

2012a Reporte de Conflictos Sociales N° 99. Mayo de 2012. Lima. Defensoría del Pueblo.

2012b Reporte de Conflictos Sociales N° 100. Junio de 2012. Lima. Defensoría del Pueblo.

- 2013a Reporte de Conflictos Sociales N° 107. Enero de 2013. Lima. Defensoría del Pueblo.
- 2013b Reporte de Conflictos Sociales N° 108. Febrero de 2013. Lima. Defensoría del Pueblo.
- 2013c Reporte de Conflictos Sociales N° 114. Agosto de 2013. Lima. Defensoría del Pueblo.
- 2016 Reporte de Conflictos Sociales N° 154. Diciembre de 2016. Lima. Defensoría del Pueblo.

DERECHO, AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (DAR)

- 2015 “De socavón a cielo abierto: los riesgos socioambientales de los Informes Técnicos Acusatorios. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR).

DURAND, Francisco

- 2016 “Cuando el poder extractivo captura el Estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en el Perú”. OXFAM.

FLORES UNZUAGA, César

- 2016 “Conviviendo con la minería en el sur andino. Experiencias de las Mesas de diálogo y desarrollo de Espinar, Cotabambas y Chamaca”. Lima, Perú. CooperAccion, OXFAM

FONTAINE, Guillaume; VELASCO, Susan

- 2011 “La conceptualización de la gobernanza: de lo descriptivo a lo analítico”. En: *Gobernanza Ambiental en Perú y Bolivia: Tres dimensiones de gobernanza: recursos naturales, conservación en áreas protegidas y comunidades indígenas*.

GONZÁLES ESPINOZA, Ana Carolina

- 2014 “Transparencia, control ciudadano y fortalecimiento institucional: una mirada desde las nociones de accountability y gobernanza”. En: *Oro como Fortuna. Instituciones, capital social y gobernanza de la minería aurífera colombiana*. Medellín, Colombia. Universidad EAFIT.

GOULEY, Clotilde

- 2005 “Conflictos mineros, interculturalidad y políticas públicas: el caso de Las Bambas, provincias de Cotabambas y Grau, departamento de Apurímac - Informe final”. Cusco, Perú. Centro Bartolomé de Las Casas.

KOOIMAN, Jan

- 2005 “Gobernar en Gobernanza”. En CERRILLO, Agusti (Coordinación y traducción). *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 57-83

LAPORTA, Francisco

2014 “Gobernanza y Soft Law: nuevos perfiles jurídicos de la sociedad internacional”. En: *Entre Estado y Cosmópolis. Derecho y justicia en un mundo global*. Edición de Alfonso Ruiz Miguel. Madrid: Trotta

LANEGRA, I. y HURTADO, V.

2013 “Estado, recursos naturales y política ambiental: notas para el caso peruano”. En *Politai: Revista de Ciencia Política*. Lima: Asociación Civil Politai. Año 4, Número 6 (Pp.17-31).

LEÓN CASTRO, Camilo

2012 “Minería y los límites de la responsabilidad social” En: *Anales Seminario Internacional Desarrollo territorial y extractivismo: Luchas y alternativas en la Región Andina*. Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas (CBC). CooperAcción. Acción Solidaria para el Desarrollo. Groupe de Recherche et d’Echanges Technologiques (GRET).

MERCADO, Asael; GONZÁLES, G.

2007 “La teoría del conflicto en la sociedad contemporánea”. En *Espacios Públicos*, Vol. 11, Núm. 21, pp. 196-221. Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México.

MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS

2010 “Guía de Participación Ciudadana en el Sub sector Minero”. Ministerio de Energía y Minas.

2013 Informe final de la Mesa Desarrollo de Cotabambas. Lima, Perú.

2013 Mesa de Trabajo para el Desarrollo de la Provincia de Cotabambas. Lima.

2016a Tercer Informe Semestral Julio – Agosto – Setiembre 2016 de la Oficina General de Gestión Social (OGGS). Lima.

2016b Cuarto Informe Semestral Octubre – Noviembre – Diciembre 2016 de la Oficina General de Gestión Social (OGGS). Lima.

MORENO, Gustavo

2014 “El caso Las Bambas”. En *Minería, conflicto social y diálogo*. Ormachea, Iván; Caravedo, Javier; Moreno, Gustavo y Bedoya, César. Lima, Perú. Prodiálogo.

NATERA PERAL, Antonio

2005 “La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública”. En: *Revista Gestión y análisis de políticas públicas (GAPP)*, número 33-34 (Mayo-Diciembre). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

OBSERVATORIO DE CONFLICTOS MINEROS EN EL PERÚ - OCM

2015 Reporte Segundo Semestre 2015. Lima.

OFICINA NACIONAL DE DIÁLOGO Y SOSTENIBILIDAD - ONDS

- 2013 “Institucionalizando el diálogo a un año de gestión. Experiencias y aportes de la ONDS-PCM 2012-2013”. Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad – ONDS. Presidencia del Consejo de Ministros – PCM.
- 2013a “Mesas de diálogo, mesas de desarrollo y conflictos sociales en el Perú”. Revista “Willaqñiki”: Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales. Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad – ONDS. Presidencia del Consejo de Ministros – PCM. Lima, número 5, Abril de 2013.
- 2014 “El conflicto social y el diálogo: enfoques y conceptos”. Manual de Capacitación para la Gestión del Diálogo. Módulo 1. Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad – ONDS. Presidencia del Consejo de Ministros de la República del Perú – PCM.
- 2014a “Las Bambas: Diálogo con Desarrollo. Inversión pública en la provincia de Cotabambas”. Revista “Willaqñiki”. Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales. Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad – ONDS. Presidencia del Consejo de Ministros. Lima, número 19, junio de 2014, pp. 49 -54.
- 2014b “Diálogo. Dos años después”. Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad – ONDS. Presidencia del Consejo de Ministros de la República del Perú – PCM.
- 2015 “Challhuahuacho, diálogo para el desarrollo”. Revista “Willaqñiki”. Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales. Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad – ONDS. Presidencia del Consejo de Ministros. Lima, edición Nº 36, noviembre de 2015, pp. 8 -18.
- 2016 “Las Bambas: nuevos desafíos para el diálogo”. Revista “Willaqñiki”. Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales. Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad – ONDS. Presidencia del Consejo de Ministros. Lima, edición Nº 48, noviembre de 2015, pp. 6 -9.
- 2017 “Conflictos Sociales a Nivel Nacional: Informe Nº 1”. Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad – ONDS. Presidencia del Consejo de Ministros de la República del Perú – PCM.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS – OCDE

- 2004 “Principios de Gobierno Corporativo”. OCDE.

ORMACHA CHOQUE, Iván

- 2014 “Enfoques de intervención constructiva en conflictos sociales”. En: *Minería, conflicto social y diálogo*. ProDiálogo, Prevención y Resolución de Conflictos.

PROINVERSIÓN - AGENCIA DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA

- 2005 “Las Bambas: un modelo de desarrollo sostenible”. Lima, Perú. ProInversión.

PULGAR-VIDAL, Manuel

2008 "Ministerio del ambiente: un largo proceso de construcción de la institucionalidad ambiental en el Perú". En: Themis - Época 2, no. 56 (p. 87-99).

RÍOS RAMÍREZ, Alejandra; TRUJILLO URREA, Juan Pablo

2014 "Accountability societal: herramienta de gobernanza contra la corrupción". En: *Oro como Fortuna. Instituciones, capital social y gobernanza de la minería aurífera colombiana*. Medellín, Colombia. Universidad EAFIT.

RHODES, R.A.W.

1996 "The New Governance: Governing without Government". *Political Studies*. XLIV. Pp. 652-667.

SERVICIOS EDUCATIVOS RURALES (SER)

2011a "El Estado y la gestión del conflicto 2006-2011: Conflictos mineros por usos del territorio". Asociación Servicios Educativos Rurales (SER). Lima.

2011b "Recomendaciones para la gestión estatal de los conflictos: Conflictos mineros por uso y ocupación del territorio". Asociación Servicios Educativos Rurales (SER). Programa Gobernabilidad Democrática y Descentralización. Lima.

SILVA, G.

2008 "La teoría del conflicto. Un marco teórico necesario". *Revista Prolegómenos - Derechos y Valores*, Vol. XI, N° 22 (julio-diciembre), pp. 29-43. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada

TANAKA, Martín

2008 "¿Por qué el Estado no responde adecuadamente a los conflictos sociales y qué hacer al respecto?" Informe final. Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), X Concurso de Investigación ACDI-IDRC. Lima: Instituto de Estudios Peruanos-CIES.

2013 "El futuro de los conflictos sociales en el Perú". Documento elaborado para el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN).