

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ  
ESCUELA DE POSGRADO



**TÍTULO**

**PODER Y EJERCICIO DEL DERECHO AL AGUA EN CONTEXTOS  
MINEROS: EL CASO DE CERRO VERDE EN AREQUIPA**

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAGÍSTER EN  
DERECHOS HUMANOS**

**AUTOR:**

Alonso Hidalgo Amat y León

**ASESOR:**

Danny David Pinedo García

Diciembre, 2019

## RESUMEN

En los últimos 15 años la Sociedad Minera Cerro Verde ha construido una serie de infraestructuras de agua a lo largo de la cuenca del río Chili en Arequipa. Estas obras se engloban en una política institucional llamada el Círculo Virtuoso del Agua, cuyo objetivo es contribuir a la eficiencia hídrica en la cuenca con obras de represamiento, tratamiento y potabilización. La presente tesis analiza las condiciones bajo las que se ejerce el derecho al agua en la cuenca del Chili en Arequipa a la luz de los convenios entre Cerro Verde y las autoridades por el agua. El objetivo es analizar si los desequilibrios de poder entre empresa minera y actores subnacionales impactan en la capacidad de ejercer el derecho al agua en contextos mineros. A partir del análisis a los arreglos de la gobernanza ambiental en la minería se determina que la estrategia de Cerro Verde cumple con cerrar las brechas de infraestructura de agua y el acceso a ciertos usuarios. Sin embargo, el énfasis no es puesto en mejorar la situación de inequidad en la distribución del recurso o las injusticias hídricas. Por otro lado, los acuerdos sirven para consolidar el modelo de toma de decisión en el sector minero y, así, impulsar la presencia de esta actividad en la región. Finalmente, los acuerdos se soportan en una construcción institucional altamente dependiente de formas de gestión del agua previas a la introducción de la gran minería, haciendo que las condiciones de Cerro Verde sean difícilmente repetibles en otros contextos mineros.

## ABSTRACT

For the last 15 years, Sociedad Minera Cerro Verde (SMCV) has financed and/or built a series of water infrastructure projects across the Chili river basin in the province of Arequipa. These projects are backed by a corporate water efficiency policy called the "Virtuous Cycle of Water" that involves different interventions across the basin including water transfers, dams and black water treatment facilities. SMCV wielded the notion of water efficiency to generate a consensus among the decision makers at the national and subnational level. However, SMVC's water efficiency policy isn't neutral and is preceded by a series of agreements with different stakeholders across a fixed period that coincides with the two expansion phases of its operations. This thesis discusses the influence of participation and power dynamics in the exercise of the water rights as a human right in a mining context. Through the analysis of the environmental governance arrangements of mining in the region we find that SMCV strategy focuses in closing the gap of water accessibility and quality for stakeholders that are represented in the river basin decision making spaces. Nevertheless, the emphasis is not put on reducing preexisting conditions of water inequality. On the other hand, the agreements serve to consolidate a decision-making model that privileges the mining company and the presence of this activity in the region. Finally, the governance arrangement is highly

dependent on the local institutions of water management, which even precede big mining, making the conditions of SMCV strategy hardly replicable in other contexts.

## **PALABRAS CLAVE**

Agua, derechos humanos, gobernanza ambiental, ecología política, derecho al agua, industrias extractivas, recursos naturales, poder, participación, minería.

## **AGRADECIMIENTOS**

Este trabajo es producto de un esfuerzo sostenido que inicia en el año 2015 con la culminación del diploma de especialización DPP (Executive Master in Development Policies and Practices), dictado por el Graduate Institute of International and Development Studies (IHEID) en alianza con el Centro de Promoción y Desarrollo DESCO e IDEHPUCP. Las semillas de esta tesis fueron puestas en el trabajo de fin de curso, mismo que eventualmente se convirtió en un artículo y finalmente se transformó en esta tesis. En este sentido, este trabajo no pudo haber sido culminado sin el empuje inicial de Molvina Zeballos de DESCO y Liliana Soler del IHEID.

También quisiera agradecer a Danny Pinedo, el asesor de este trabajo. En la Universidad de San Marcos, Danny ha sido una fuente inagotable de discusiones y conocimiento sobre el tema de antropología ecológica, enfoque al que finalmente terminé adaptando este trabajo. Su lucidez para encajar los problemas de minería y ecología a la problemática de los derechos humanos es un aspecto por el que siempre valoraré sus aportes.

También debo agradecer a los profesores y asistentes de la Escuela de Postgrado y departamento de Derechos Humanos de la PUCP. Esta tesis recoge las enseñanzas acumuladas de tres años y no podrías estar más agradecido.

Finalmente, no me queda más que agradecer a los amigos y familiares que me han acompañado en este proceso, haciéndolo sentir bastante menos solitario de lo que inicialmente imaginé. A mis colegas de trabajo en el Natural Resource Governance Institute y a mi familia José, Amparo, Rodrigo y Laura.

## TABLA DE CONTENIDO

<i>Introducción</i> .....	5
1. Problema de investigación y objetivos de la tesis .....	5
2. Marco metodológico.....	14
<i>Marco teórico</i> .....	19
1. Las dimensiones de poder en el contexto de las industrias extractivas .....	19
1.2. La gobernanza ambiental.....	25
2. El derecho al agua y la extracción de recursos naturales .....	32
2.1. Breve historia del derecho al agua.....	32
2.2. Hacia una definición operativa del derecho al agua.....	35
3. Aportes y limitaciones de los enfoques propuestos.....	38
<i>La gobernanza ambiental y el problema del agua en Arequipa</i> .....	43
1. Industrias extractivas y escasez de agua en el Perú.....	44
2. Marco institucional del agua en el Perú.....	47
3. Características del arreglo de gobernanza del agua en contextos extractivos .....	49
4. Gobernanza del agua en la cuenca del río Chili .....	52
4.1. Características materiales de la cuenca .....	52
4.2. Gestión de la cuenca .....	59
5. Gobernanza ambiental y ejercicio de derechos en la cuenca del Chili.....	65
<i>Cerro Verde y su relación con la cuenca del Chili</i> .....	71
1. Antecedentes de Sociedad Minera Cerro Verde (1994 – 2014) .....	72
2. El Círculo Virtuoso del Agua .....	74
3. Participación de los actores locales .....	76
4. La dimensión del poder en la gobernanza del agua del Chili.....	87
<i>Conclusiones</i> .....	91
1. El ejercicio del derecho al agua en la cuenca del Chili .....	93
2. El poder y los arreglos de gobernanza en la cuenca.....	95
<i>Bibliografía</i> .....	100
<i>Anexos</i> .....	104
1. Instrumentos de recojo de información .....	104
2. Transcripción de las entrevistas.....	106
Entrevista 1 .....	106
Entrevista 2 .....	113
Entrevista 3 .....	121
Entrevista 4.....	128

## INTRODUCCIÓN

### 1. Problema de investigación y objetivos de la tesis

La Sociedad Minera Cerro Verde (en adelante SMCV) es una empresa minera de propiedad de la firma estadounidense Freeport McMoran. Esta compañía opera una mina de cobre y molibdeno llamada Cerro Verde y que se ubica a 35 kilómetros de la ciudad de Arequipa, la segunda ciudad más poblada del Perú con más de 800 mil habitantes.

A lo largo de más de diez años, SMCV y las autoridades de Arequipa ha concretado una serie de convenios específicos que resultaron en múltiples proyectos de infraestructura financiados, construidos e implementados por la empresa. Entre estos proyectos, destaca la construcción de infraestructura de agua: dos plantas de potabilización, una planta de tratamiento de agua y tres represamientos.

La región Arequipa ha enfrentado históricamente problemas que se relacionan a la disponibilidad de agua. En primer lugar, se trata de una de las regiones con mayor déficit hídrico del país, llegando a ser declarada en emergencia cuatro veces en los últimos siete años<sup>1</sup> por problemas de acceso al agua. En segundo lugar, el nivel de contaminación de las fuentes de agua también impacta negativamente en la calidad del recurso. El río Chili, principal fuente de agua de la provincia de Arequipa, se encuentra entre las veintiún cuencas más contaminadas del país (Preciado & Álvarez, 2016) en gran parte por la contaminación generada por la población urbana (Zambria, 2017). En tercer lugar, persiste una enorme

---

<sup>1</sup> A través del decreto Supremo N° 089-2016-PCM, cuatro provincias del departamento de Arequipa fueron declaradas en estado de emergencia debido al “peligro inminente por déficit hídrico”. Entre las declaradas en estado de emergencia se encontraba la provincia de Arequipa.

deuda social relacionada al ritmo de expansión de la ciudad y la poca capacidad de las autoridades locales para atender la demanda de agua y saneamiento de la población.

En paralelo, la construcción de infraestructura ha permitido a SMCV expandir de forma progresiva sus operaciones en la región. La última gran expansión, conocida como Cerro Verde II, ha permitido que Arequipa se convierta en la región minera líder del país, llegando a aportar con más del 16% del PBI extractivo nacional.

El caso de SMCV y Arequipa resalta como un caso ejemplar (Radio Nacional, 2016) de convivencia entre empresa minera y comunidad en medio de una dinámica de tensa conflictividad socio ambiental que ha caracterizado al desarrollo de la minería en los últimos años (SPDA, 2017). Sobre todo, las operaciones de SMCV son celebradas por su manejo eficiente del agua y su rol al momento de inspirar la misma cultura de eficiencia hídrica al resto de los usuarios de la cuenca (Zambria, 2017).

Sin embargo, la construcción de infraestructura de agua por parte de una empresa minera también llama la atención, especialmente en el marco del sector extractivo peruano donde observamos que el agua se convierte en el elemento central de la conflictividad que rodea a las extractivas. Según datos provistos por la Defensoría del Pueblo en los últimos 12 años los conflictos por el agua han representado el 50% de los conflictos socioambientales reportados y de este porcentaje el 62% corresponde a casos relacionados a la industria minera (Peru21, 2017).

En un caso como el de SMCV, se entiende que la infraestructura construida por la empresa habría incrementado la oferta total de agua en la cuenca del Chili y provisto a la ciudad de Arequipa de mejor equipamiento para distribuir este recurso. Sin embargo, SMCV realiza

estas obras a cambio de contraprestaciones que benefician las operaciones de la empresa en distintos aspectos como suministro de agua o energía. El ejemplo más claro de esto es el convenio en donde la minera y SEDAPAR, la empresa pública de agua, acuerdan la construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales “La Enlozada”. Aquí Cerro Verde se hizo de un flujo constante de 1 metro cúbico por segundo de agua del río Chili a cambio de la construcción de la mencionada planta. Un convenio similar se alcanzó con EGASA, la empresa pública de electricidad, donde Cerro Verde se benefició de una tarifa plana de energía a cambio de la construcción de represamientos para el río Chili.

Los detalles sobre el tipo de acuerdos alcanzados entre autoridades regionales y la empresa minera hacen eco a una serie de prácticas identificables dentro tendencias globales relacionadas con el manejo del agua. La construcción de reservorios, represas y embalses, por ejemplo, se presenta como una reacción frente a la pérdida de cuerpos de agua producto del crecimiento urbano e industrial en el mundo. Sin embargo, existen dudas sobre el aporte real que puedan representar este tipo de infraestructuras frente a la escasez de agua. Por ejemplo, la Comisión Global de Reservorios encontró que a nivel mundial el 5% del agua que se almacena en reservorios se pierde por evaporación. Asimismo, el 52% de los reservorios con fines agrícolas han fallado en alcanzar sus metas de irrigación y únicamente el 16% de tierras cultivadas a nivel global se benefician de represamientos (Johnston, 2003).

Por otro lado, la tendencia hacia la construcción de grandes infraestructuras para la regulación de agua contribuye a una tendencia de privatización del acceso, uso y control del agua a nivel global. En agosto del 2019 Arequipa suscribió con SMCV un convenio adicional para conceder la administración de la planta de tratamiento de agua que la misma empresa construyó y financió por otros 29 años (Machaca, 2019). La decisión fue tomada luego de

que las autoridades pertinentes se percataron de que no poseían las condiciones económicas y técnicas para operar esta infraestructura (Montaño & Soto, 2019). Este elemento resulta altamente problemático debido a que la distribución del poder de decisión sobre el agua excluye a los actores que quedan fuera de las estructuras de poder (Johnston, 2003).

En este sentido, existen razones para dudar de la pertinencia de la construcción de infraestructura de agua para Arequipa desde la dimensión social de la escasez de agua y el derecho de acceso al agua. Este dilema tiene mucho en común con el debate actual sobre el enfoque que se le debería dar al problema del ejercicio de derechos humanos en contextos extractivos.

Los impactos locales provocados por las actividades extractivas abren un campo de análisis importante para el estudio de los derechos humanos. Tanto en los casos donde se perciben impactos directos sobre las poblaciones como aquellos en donde se perciben impactos indirectos encontramos que en el centro del problema yace un debate sobre el ejercicio de los derechos humanos en contextos extractivos.

El corpus jurídico de los derechos humanos y la subsidiariedad que ejercen los Estados sobre los mismos ofrece instrumentos con los que de manera conceptual y operativa se puede hacer frente a violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, el contenido que nutre a los derechos obedece a una evolución de principios jurídicos construidos a partir de acuerdos entre naciones y que son, por tanto, generalizables. Este es el caso, por ejemplo, de los derechos civiles y políticos. Las industrias extractivas retan este proceso de construcción de derechos, ya que se tratan de actividades que dejan una huella de impactos híper localizados y que se relacionan principalmente al ámbito de la relación naturaleza/sociedad.

Es el caso del derecho al agua o derecho de aguas. Los distintos instrumentos del Derecho Internacional de Derechos Humanos (en adelante DIDH) que mencionan al agua dejan claro que este elemento es clave para la realización de una vida digna, debido a su importancia en aspectos básicos para la vida humana como la salud, la alimentación y la vida. Sin embargo, pese a tratarse de un derecho que es reconocido por las Naciones Unidas desde el 2010 y encontrarse presente en otras declaraciones -como la Declaración de los Derechos de la Mujer y la Declaración de los Derechos del Niño- todavía no genera un tratado vinculante entre naciones que defina explícitamente cuáles son sus límites y como se adapta a un mecanismo de política pública (Defensoría del Pueblo, 2015)

A pesar de que la tercera y cuarta generación derechos humanos fueron introducidos en respuesta a los retos que supone pensar desde una perspectiva local, lo cierto es que las especificidades de los distintos ámbitos en los cuales se aplican, han hecho que la creación de instrumentos jurídicos internacionales que regulen y den contenido a los mismos haya sido más lenta.

Desde las disciplinas más cercanas a las ciencias sociales, en especial la ecología política, surge una preocupación por el estudio de las reglas que median el acceso, uso y conservación de los recursos naturales. Este tipo de análisis ha permitido encontrar vacíos institucionales que bien podrían dar respuesta a las preguntas sobre el contenido de los derechos de tercera y cuarta generación. Este aspecto es particularmente relevante al momento de tratar de dar un sentido real y operativo al derecho al agua.

El enfoque de la ecología política permite analizar el problema del derecho al agua en el marco de una discusión más amplia que se relaciona al acceso a los bienes comunes<sup>2</sup>. Aspectos como la organización del territorio (Budds & Hinojosa, 2012), el papel de los movimientos sociales, y los arreglos de gobernanza (Bebbington & Williams, *Water and Mining Conflicts in Peru*, 2008), son considerados como elementos que aportan a comprender la dimensión humana del agua y el rol social de este recurso: su importancia para el sostenimiento de la vida y de los procesos productivos, las lógicas de su distribución, etc.

Podemos identificar un tema constante en el enfoque de la ecología política que tiene que ver con la manera como se manifiestan las dinámicas de poder en las zonas de extracción. El énfasis en el poder viene derivado de una lectura sobre el contexto en el que se desarrollan las industrias extractivas. Los términos económicos bajo los cuales se desarrolla el actual boom de los commodities están relacionados a una reconfiguración radical de los arreglos institucionales y organizacionales a nivel nacional y subnacional, casi siempre en privilegio de la industria extractiva (Himley, 2008).

Se trata de un escenario en donde una reducida cantidad de actores cuenta con competencias para tomar decisiones de naturaleza pública con impactos en ámbitos relevantes para el ordenamiento del territorio y la gestión de los recursos. A nivel nacional esto se plasma en un ejercicio de toma de decisiones que se ha caracterizado por una “neoliberalización” de la función pública que reparte competencias asociadas a la gestión de asuntos sociales y servicios públicos a las propias empresas extractivas a través de alianzas público/privadas

---

<sup>2</sup> Definimos como bienes comunes a aquellos recursos naturales que generan limitadas cantidades de unidades que pueden ser aprovechadas por múltiples usuarios. Los bienes comunes pueden ser recursos o sistemas de recursos naturales o artificialmente contruados. El agua califica como un bien común tanto en sus fuentes naturales como en la infraestructura construída para su distribución (Ostrom, 2001)

(Johnston, 2003). Por otro lado, el gobierno central concentra funciones relacionadas con la certificación ambiental y gestión de la renta, excluyendo mecanismos de participación ciudadana (Ballón , Molina, Viale, & Monge, 2017). A nivel local, vemos una exagerada participación de los gobiernos locales en el mercado laboral debido al flujo de rentas extractivas (Viale & Monge, 2012), así como desigualdad de ingresos entre jurisdicciones productoras y no productoras.

Estas características han moldeado la participación de los gobiernos locales en el sector y tiene que ver con los distintos roles que ocupan los actores (tanto a nivel nacional/sectorial como a nivel local) en una cadena de toma de decisiones del sector extractivo en el Perú.

Este aspecto no puede pasarse por alto, ya que existe el peligro de que las decisiones públicas se basen en cálculos de costo/beneficio que benefician a un reducido círculo de actores involucrados.

Esta reconfiguración de los arreglos de toma de decisión también impacta en el ejercicio de derechos. Trabajos recientes sobre actividades extractivas y derechos humanos han explorado la influencia que las industrias extractivas tienen en los discursos, prácticas e incluso ontologías de las comunidades en zonas de extracción (Valencia, 2016). Asimismo, este tipo de influencia se combina con arreglos institucionales que intencionalmente limitan la participación de actores locales en las decisiones relacionadas con el acceso, control y uso de los recursos naturales (de Castro, Hogenboom, & Baud, 2015). Por otro lado, priorizar el cálculo costo/beneficio al momento de agendar un problema público puede derivar una lógica transaccional que, si bien puede sustentarse en una superposición de intereses para distintos grupos, arroja dudas en el plano del ejercicio de los derechos humanos (Valencia, 2016).

Sin embargo, al hablar de las dinámicas del poder también tenemos que mencionar la influencia de los actores no estatales en los arreglos que definen el acceso y uso de los recursos. Y es que el proceso de reconfiguración de los arreglos institucionales es inherentemente político, motivo por el cual los intereses y demandas de distintas facciones llegan a incorporarse en la forma que finalmente adquieren las instituciones (Himley, 2008; Burgouin & Haarstad, 2013).

Aplicando esta lógica para elaborar una lectura crítica sobre el caso de Arequipa y los acuerdos entre SMCV y las autoridades subnacionales haría falta entender cuál es la relación entre la población de Arequipa con sus fuentes de agua, así como analizar las reglas de acceso y control que rigen sobre este recurso.

En general, son pocos los estudios que hayan permitido estudiar la estrategia de SMCV<sup>3</sup> en aspectos relacionados al ejercicio de derechos humanos como el grado de participación de los actores sociales o la manera como el poder implícito de la industria minera estaría limitando la capacidad de tomar decisiones sobre el territorio.

Esta tesis supone un esfuerzo por tratar de complejizar y ampliar la lectura actual sobre el ejercicio de los derechos humanos en el marco de las industrias extractivas, en particular sobre el derecho humano al agua. El caso de SMCV y Arequipa **nos permitirá estudiar las dinámicas participativas y relaciones de poder en el ejercicio del derecho al agua en contextos mineros.**

---

<sup>3</sup> El único trabajo publicado sobre el caso pertenece a la tesis doctoral de Denisse Roca Servat (2012) “Unveiling Water (In)Justice in Arequipa: A Case Study of Mining Industry in Urban Space”. Este trabajo se publicó cuando Cerro Verde aun no había concretado los convenios para algunas de sus obras de mayor envergadura.

En cuanto a los objetivos más específicos, buscamos:

- Analizar las condiciones que reproducen relaciones asimétricas entre distintos usuarios de la cuenca (agrícolas, urbanos e industriales).
- Identificar aquellos discursos sobre el derecho al agua que aparecen durante el proceso de asignación de derechos de agua para actividades mineras de Cerro Verde en Arequipa.

En este sentido, a lo largo de esta investigación buscamos responder las siguientes preguntas:

*¿De qué modo los actores mineros y no mineros de la ciudad de Arequipa influyen los arreglos de toma de decisión relacionados al acceso y uso del agua en el entorno de la cuenca del Chili?*

Asimismo, *¿Qué tipo de asimetrías de poder delimitan el ejercicio del derecho al agua entre los usuarios de la cuenca y qué discursos se entretienen alrededor de las demandas por agua?*

Nuestra hipótesis es que Cerro Verde consigue que sus derechos se impongan por sobre otros a partir de asimetrías de poder (como el control de la información, relaciones clientelares y deficiente distribución del agua) que ocurren en las instancias de gestión de la cuenca; sentando, así, las bases de una gobernanza del agua basada en relaciones de costo-beneficio en lugar de un principio de equidad social.

## 2. Marco metodológico

La presente investigación representa un esfuerzo por interpretar cómo se desenvuelve el ejercicio de los derechos humanos en el marco de las operaciones mineras. Asimismo, hemos mencionado que el objetivo central de esta tesis se centra en la manera como dinámicas participativas y relaciones de poder influyen en el ejercicio del derecho al agua.

Abordar la problemática del derecho al agua en medio de este contexto resulta un ejercicio complejo. Consideramos que, al ser un concepto en construcción, el derecho humano al agua se encuentra profundamente atado con el ejercicio de otros derechos. Al tratarse de contextos extractivos debemos sumergirnos en los procesos que gobiernan la toma de decisión sobre asignación de licencias de agua para la minería y entender cómo se entrelazan estas decisiones con el ejercicio del derecho al agua en Arequipa.

A partir de estas premisas necesitamos una metodología que nos permita, por un lado, analizar de forma comprensiva el contexto de la ecología política del agua en territorios mineros y, por otro lado, dar cuenta de las prácticas mediante las cuales se administra la explotación de recursos naturales (Himley, 2008). Asimismo, al pretender estudiar el derecho al agua debemos considerar que la materialidad de este recurso se convierte en un elemento importante que condiciona las relaciones naturaleza/sociedad.

Dadas estas condiciones, consideramos necesaria una aproximación etnográfica que permita dar cuenta del proceso de construcción de las reglas de acceso y uso de agua y que, a la vez, profundice en las dinámicas de poder alrededor de la cuenca de río Chili.

Es por este motivo que esta investigación se concentra únicamente en un solo estudio de caso. Buscamos agotar la especificidad del caso de SMCV y Arequipa de modo que nos permita

entender cómo es que las prácticas que regulan el acceso y uso del agua afectan al ejercicio de este derecho. La evidencia proporcionada nos permitirá aportar algunos alcances más al entendimiento del contenido del derecho al agua, especialmente en contextos mineros.

Nos centraremos en los actores que forman parte del nivel local, como poblaciones directamente afectadas por la actividad y autoridades subnacionales, y actores que pertenecen más explícitamente al ámbito del sector extractivo, como autoridades del nivel central y empresas mineras.

En relación con el periodo temporal que se cubre en el caso, nos interesa ubicarnos en el contexto que dio pie a la suscripción de convenios para la construcción de infraestructura de agua en Arequipa. Encontramos el referente más temprano en el Convenio Marco para el Desarrollo de Arequipa<sup>4</sup>, suscrito entre autoridades locales, colectivos ciudadanos y la empresa minera en el año 2006 y refrendado recientemente en el 2019. La cláusula séptima de este convenio incluye el compromiso de una contribución económica y técnica para la construcción de infraestructura de tratamiento de agua en la cuenca. El 2006 también representa una fecha clave, ya que marca el inicio de un periodo que concentra dos etapas de expansión de operaciones de SMCV ocurridas entre los años 2007 y 2016. Ambos momentos contrastan tanto en la intensidad de la actividad extractiva como en los arreglos institucionales bajo los que se produjeron.

---

<sup>4</sup> Disponible en: [https://es.scribd.com/document/113302736/Convenio-Marco-Cerro-Verde?doc\\_id=113302736&order=484358606](https://es.scribd.com/document/113302736/Convenio-Marco-Cerro-Verde?doc_id=113302736&order=484358606)

Ligar las fases de expansión de la minera con los convenios que permitieron la construcción de infraestructura representa un elemento importante para entender el *modus operandi* de la empresa minera para obtener permisos de agua.

La necesidad de comprender la complejidad del concepto del derecho al agua hace que nuestro análisis se enfoque más en el aspecto cualitativo que cuantitativo. Es decir, a pesar de que las cifras de balances hídricos nos permiten analizar cuál es la disponibilidad y cómo se distribuye el agua, existe un contexto normativo y social en el que influye en la accesibilidad de este recurso. Esta accesibilidad no se limita únicamente a la materialidad del agua, sino a la capacidad de decidir sobre el territorio.

Las fuentes primarias de información utilizadas para este estudio se componen de entrevistas semiestructuradas realizadas por el autor de esta tesis en Arequipa entre los años 2014 y 2015. Esta investigación representa un esfuerzo de larga data, ya que la etapa inicial de recojo de información se realizó en el marco de la elaboración de un artículo publicado en el Boletín N° 76 de la Sociedad Suiza de Sudamericanistas (2016) bajo el título “*Minería y escasez de agua: el inédito acuerdo por el agua entre la minera Cerro Verde y la región Arequipa*”.

La riqueza del material etnográfico recogido para la elaboración de este artículo fue una de las principales motivaciones para expandir el alcance de esa investigación en una tesis de maestría enfocada en derechos humanos. En total se llegaron a realizar 4 entrevistas a profundidad que suman un total de más de 4 horas de grabación. Los actores seleccionados pertenecen a 4 sectores claves para los fines de esta investigación: una representante de la empresa minera, un representante del gobierno regional que suscribió los convenios, un representante de la autoridad nacional del agua y un representante de los movimientos

sociales involucrados en a la suscripción de los convenios. Los instrumentos de recojo de información utilizados para las entrevistas semiestructuradas apuntaban a captar dos elementos en particular: los discursos contruidos alrededor de la escasez relativa de agua en la cuenca y la participación de los actores en los convenios para la construcción de infraestructura de agua.

A lo largo del 2019 los actores fueron contactados nuevamente para confirmar que sus declaraciones formarían parte de esta tesis y para obtener precisiones adicionales. Las transcripciones se encuentran adjuntas en el segundo anexo de la tesis.

Asimismo, se han consultado otras fuentes documentales como los convenios, la normatividad local y nacional. Las fuentes tienen como principal objetivo conocer directamente la legislación vigente pertinente para el caso. Otra fuente primaria importante fueron los informes de sostenibilidad de SMCV disponibles en la web de la Bolsa de Valores de Lima. En estos reportes es posible encontrar información referente a balances hídricos de la empresa y desarrollo de políticas corporativas tanto de responsabilidad social como de sostenibilidad.

Las fuentes secundarias son diagnósticos y estudios conducidos por las autoridades y organismos no gubernamentales. Estas fuentes se consultaron principalmente para tipificar el contexto del sector extractivo peruano, las principales tendencias y problemáticas específicas relacionadas al arreglo de gobernanza.

Finalmente, la tesis se divide en cuatro capítulos. En el primer capítulo expondremos nuestro marco teórico y desarrollaremos a mayor detalle nuestra hipótesis. En el segundo capítulo presentará las características del arreglo de gobernanza del agua en el sector extractivo

peruano y cómo se plasma en el contexto de la cuenca del río Chili. El tercer capítulo analiza a detalle el caso de SMCV y la historia de sus convenios por el agua, así como los discursos frente al derecho al agua por parte de los principales usuarios de cuenca y reguladores del sector. A modo de conclusiones, el cuarto capítulo hace un balance sobre la influencia de la dimensión del poder en el ejercicio del derecho al agua en la cuenca.



## **Capítulo I**

### **Marco teórico**

La hipótesis por la que parte esta tesis es que existen asimetrías de poder que permiten a la empresa minera, SMCV, imponer su derecho de uso de agua por encima del resto de actores de la cuenca y que los convenios que facilitaron la construcción de infraestructura de agua para el Chile se realizaron sin pensar en el rol social del agua y bajo una premisa de costo/beneficio.

Al deconstruir esta hipótesis observamos que existen dos grandes categorías de análisis que debemos definir. En primer lugar, se encuentra el tema del poder y cómo se conecta a los procesos institucionales que regulan el acceso y uso al agua. En segundo lugar, encontramos al derecho al agua que, como mencionamos en la introducción, se trata concepto complejo que debe analizarse a la luz de las industrias extractivas.

El objetivo de este capítulo enlazar los conceptos de poder y derecho al agua de modo que podamos desarrollar una entrada teórica que nos permita sustentar nuestra hipótesis a lo largo de la tesis. En este sentido, es buscamos una aproximación teórica que nos permita examinar las motivaciones e intereses que preceden a las decisiones públicas sobre la gestión, acceso y uso del agua y otros bienes comunes. Asimismo, esta información nos permitirá construir un concepto operativo del ejercicio del derecho al agua que dialogue con las lógicas de transformación del territorio en contextos extractivos.

#### **1. Las dimensiones de poder en el contexto de las industrias extractivas**

El boom del precio de los minerales durante la década pasada trajo consigo una expansión territorial rápida de la frontera extractiva en un periodo relativamente corto<sup>5</sup>. Los países ricos en recursos, como el Perú, vieron mayores ingresos por concepto de rentas extractivas<sup>6</sup> aunque, a la vez, el súper ciclo de precios se trate de un periodo en donde se multiplicaron los conflictos socioambientales.

Uno de los elementos que ha caracterizado a los conflictos es el papel central que tiene el problema del agua. Esta tendencia, sin embargo, contradice al volumen de agua consumido por la minería<sup>7</sup>, marginal en comparación al uso industrial y productivo como la agricultura. El problema es que la inequidad en el acceso al agua no puede observarse únicamente desde la cuestión de la disponibilidad física del recurso.

Existe, en este sentido, una dimensión humana a la escasez de agua que tiene que ver más con la percepción sobre este recurso que con un criterio básico de oferta y demanda. Aspectos como el crecimiento demográfico o la introducción de nuevas tecnologías para la distribución del recurso pueden mejorar la percepción de disponibilidad de agua sin que necesariamente se incremente la cantidad de agua disponible. Del mismo modo, peores niveles de acceso y patrones de uso ineficientes pueden derivar en una percepción real escasez de agua, aunque la disponibilidad de este recurso no lo justifique. La escasez se trata, pues, de una construcción relativa (Johnston, 2003)

---

<sup>5</sup> Para 1991 mineras en Perú las concesiones mineras en Perú sumaban poco más de 2 millones hectáreas y hacia inicios de los años 2000 esta cifra llegaba 7 millones hectáreas. 14 años después las concesiones mineras tituladas superaron los 20 millones de hectáreas, un equivalente al 20% del territorio nacional (Martinez, 2019).

<sup>6</sup> Las industrias extractivas significan más del 9% de los ingresos para el Gobierno Central.

<sup>7</sup> En promedio, la minería es un consumidor de agua, representando en promedio del 2% al 8% del consumo de agua a nivel global (Lewinson & Salgado, 2019)

Esta percepción de escasez de agua revela la importancia que adquieren las transformaciones que puedan producirse a nivel del poder que se ejerce sobre el acceso, uso y control del recurso. El ciclo del agua es un proceso biofísico que involucra toda una gama de cuerpos de agua, ecosistemas y actores. Al ser un recurso que no ocupa un sitio fijo, sino que discurre a través de distintos territorios, recae en la cuestión de quiénes poseen el poder para determinar el aprovechamiento de este bien común. Cambios muy leves introducidos en los ecosistemas o en la distribución de este recurso pueden derivar en afectaciones a los suministros habituales para distintos grupos de usuarios. Para poder aprovechar este recurso se necesita una gran inversión de infraestructura que solo se haría rentable con un proceso de privatización. Sin embargo, al ser un recurso que discurre en distintos territorios cualquier intento de privatización puede derivar en conflictividad.

Al analizar la “guerra del agua” que enfrentó a campesinos de Bolivia con el entonces gobierno de Carlos Mesa, Thomas Perreault (2006) encuentra dos tipos de demandas por parte de quienes protestaban en contra de la privatización del recurso. Por un lado, se esperaba una “justicia procedural”, es decir, un arreglo de toma de decisiones para los recursos naturales que beneficie a los actores no-estatales que formaban parte de los territorios. En segundo lugar, se buscaba una “justicia distributiva”, en referencia a la distribución equitativa de los bienes comunes y los beneficios asociados a ellos.

Lo que revela Perreault, es que el control del agua pasa por lógicas que tienen más que ver con el proceso de toma de decisiones que con la escasez real de este recurso. En la misma línea apunta la tendencia global hacia la privatización del agua. El proceso de privatización y “cercamiento” de este recurso tiene que ver más con un modelo de apropiación y acumulación de recursos a partir del control de los sistemas de toma de decisión. En este

sentido quiénes poseen poder para forjar y moldear las instituciones responsables de la distribución del agua son aquellos que, efectivamente, poseen control sobre este recurso (Johnston, 2003). Esta premisa engarza con una narrativa sobre la apropiación de los bienes comunes y la idea de acumulación por desposesión, que analizaremos a continuación.

### **1.1. Acumulación por desposesión y las lógicas de apropiación de los bienes comunes**

Las lógicas de acceso, control y uso del agua se entienden como telón de fondo una coyuntura global en particular que define la gobernanza de los recursos naturales. Sin embargo, antes de entrar al concepto de gobernanza debemos analizar de qué modo funcionan estas lógicas de control y acceso a los bienes comunes.

La conferencia Bonn2011 de los socios de Río+20, por ejemplo, tomó como eje central la importancia del nexo (Nexo en adelante) entre el agua con la generación de la energía y la seguridad alimentaria para problematizar el concepto del desarrollo.

El enfoque del Nexo aborda los problemas que surgen a partir de la explosión demográfica y el crecimiento económico, entre ellos el incremento en la demanda de agua, energía y alimentos (Lewinson & Salgado, 2019). El crecimiento económico, en este sentido, empuja un consumo de agua intensivo que se ve reflejado en una mayor cantidad de procesos productivos necesarios para satisfacer las necesidades de una población más grande y con mayor nivel de consumo. El agua, de vital importancia para la generación de energía, producción agrícola, la salud y la higiene, se convierte en un bien escaso que debe ser administrado de forma eficiente y sostenible.

El enfoque Nexo hace eco a las críticas relacionadas al acceso a bienes comunes en contextos neoliberales. Esta lectura, que tiene sus orígenes en la tradición de la geografía marxista y hace referencia a la paradoja de la acumulación por desposesión (Harvey, 2005) como característica principal del proyecto geográfico del capitalismo.

Harvey (2005) identifica un patrón de sobreacumulación en sociedades neoliberales contemporáneas que deriva en una generación de excedentes laborales y de capital en un ámbito geográfico determinado. Estos excedentes necesitan ser asimilados en obras de infraestructura pública (como agua y alcantarillado) que permitan generar bienestar suficiente para sostener el consumo (excedentes de capital) y cubrir los excedentes laborales. El problema, postula Harvey, es que, en el proyecto geográfico del capitalismo, los bienes comunes también son una mercancía acumulable.

Es decir, en contextos extractivos, el incremento en la demanda por bienes comunes (como el agua) genera excedentes de capital y laborales que deben ser re-asimilados en inversiones de largo plazo que amplíen la base de consumidores. Sin embargo, un mayor número de consumidores con necesidades básicas satisfechas implica incluso una mayor presión frente a los bienes comunes. En este sentido, se genera contradicción: para que las industrias responsables de la extracción de recursos naturales prosperen se necesita generar un nivel de bienestar que, a la vez, incrementa la presión sobre una cantidad limitada de recursos. Sin embargo, el consumo de los bienes comunes por parte de una persona limita el acceso a las unidades disponibles para los otros (Ostrom, 2001). Esta característica puede derivar potencialmente en conflictividad entre usuarios (Justo & Martin, 2015).

Estos conflictos se presentan como el desencuentro entre distintas *demandas y aspiraciones* sobre el uso de una provisión limitada de recursos hídricos. En este sentido, los sistemas que organizan el acceso al agua se ven incapaces de satisfacer de forma simultánea las pretensiones de los usuarios (Justo & Martin, 2015).

El patrón común que caracteriza a gran parte de los conflictos desarrollados en el continente responde a problemas relacionados con la “escasez relativa” de agua. Es decir, problemas relacionados al manejo del agua y no específicamente a las características de su materialidad. Entre los tipos de conflictos tipificados encontramos:

- (i) Conflictos entre usuarios: Enfocados en las características incompatibles de los actores que comparten el uso del agua;
- (ii) Conflictos con actores no usuarios: Involucran a terceros en relación con actividades productivas derivadas del uso de agua;
- (iii) Conflictos intergeneracionales: Relacionados con la preservación de fuentes de agua para generaciones futuras;
- (iv) Conflictos jurisdiccionales, relacionados a las disputas entre distintas jurisdicciones políticas por el uso preferente del agua y,
- (v) Conflictos institucionales, relacionados con la falta de coordinación entre autoridades.

La colisión de dos o más aspiraciones frente al aprovechamiento de las fuentes de agua en un mismo territorio se presenta como la semilla de la conflictividad. CEPAL además refiere que:

*“en la mayor parte de países de la región la controversia no es la escasez física o real de recursos hídricos, sino una escasez construida, relativa, derivada de un amplio abanico de factores (...)”* (Justo & Martin, 2015)

Los conflictos, en este sentido, se presentan como una relativa debilidad de los sistemas que aseguran la protección de los usos consuetudinarios del agua.

El enfoque del Nexo y las reflexiones de CEPAL sobre los conflictos por el agua nos ponen frente a un escenario donde el enfoque basado en el cierre de brechas de infraestructura de los recursos hídricos resulta limitado para abordar el problema del agua. Un límite que sobresale constantemente es el papel de los sistemas de toma de decisión para balancear el acceso a los derechos de uso del agua y procesar las aspiraciones de distintos usuarios. Este aspecto se conecta a las contradicciones que implican alcanzar las metas de desarrollo económico frente a la sostenibilidad del recurso.

## **1.2. La gobernanza ambiental**

La gobernanza es un concepto que ha sido instrumentalizado como categoría de análisis por distintas disciplinas. Por lo general, utilizamos el término de gobernanza para referirnos a los arreglos institucional de toma de decisiones que ejerce influencia sobre actores sociales que se desempeñan en cierta esfera de la sociedad (de Castro, Hogenboom, & Baud, 2015). La ciencia política incorpora paralelamente el término “governabilidad” como una variable dependiente de la gobernanza (Jorquera, 2011). La gobernabilidad se alcanza en la medida que la calidad del arreglo de gobernanza permita procesar las discrepancias de distintos actores (Ruano de la Fuente, 2002). Es por este motivo que el concepto gobernanza viene

acompañado de una carga valorativa: hablamos de “buena” o “mala” gobernanza; o de gobernanza “incluyente” o “excluyente”.

Ostrom (2001) presenta a la gobernanza como el proceso de elaboración de reglas institucionales (entendidas como derechos y responsabilidades) para adaptarse a contextos diversos (Lewinson & Salgado, 2019). La clave de una buena gobernanza, para Ostrom, es la naturaleza policéntrica y multinivel de los sistemas. Es decir, sistemas que vinculen a los principales afectados por las políticas con los acuerdos de toma de decisión.

Si bien la gobernanza puede ayudar a entender cómo se operativiza el poder a nivel de los arreglos de toma de decisión, también se presta críticas debido a su naturaleza prescriptiva. El concepto en realidad fue introducido en el marco de los ajustes estructurales de finales del siglo XX para presentar una aspiración institucionalista de buenos manejos gubernamentales. Sin embargo, se discute que, en la práctica, lo que consiguen las reformas de “buena gobernanza” es vaciar de contenido político el proceso de formación de instituciones y composición de los arreglos de toma de decisión (Bourgouin & Haarstad, 2013).

Sin embargo, la aparición de corrientes de pensamiento posestructuralistas, así como una incorporación de variables como el territorio y la movilización de actores “no estatales”, han moldeado significativamente al concepto de gobernanza y lo que se considera “buena” gobernanza (Walter & Urkidi, 2016). Se entiende, por ejemplo, que toda mejora de la gobernanza tiene que incorporar una mirada crítica sobre la teoría social del cambio y tomar en cuenta de qué modo los actores sociales moldean estos procesos de toma de decisión de acuerdo con sus intereses. Es así como las relaciones desiguales de poder se hacen visibles al momento de evaluar de qué modo funcionan los arreglos de gobernanza.

Esta característica vuelve a la gobernanza una poderosa categoría de análisis para disciplinas que estudian la formación de instituciones en contextos extractivos. Bajo este paraguas la gobernanza adquiere otra connotación.

Como mencionamos en la sección anterior, una de las principales brechas al momento de garantizar el derecho al agua es la incorporación de medidas adaptables a las características de la materialidad de este recurso. El agua es vital para la supervivencia tanto de los ecosistemas terrestres y acuáticos como para las personas que habitan en ellos. Esto es especialmente relevante si tomamos en cuenta que la valoración asignada a los territorios en contextos extractivos muchas veces se limita a la posición que ocupan en la cadena de valor: los lugares en donde los bienes finales son aprovechados -y por consecuencia en donde se aprovechan los excedentes de capital y trabajo- son valorados más que aquellos en donde se extraen los recursos. Esto es lo que Moore (2013) denomina “naturalezas baratas” (Moore, 2013).

El concepto de “naturalezas baratas” de Moore se puede aplicar como complemento al concepto de “acumulación por desposesión” de Harvey. Si bien Harvey habla de un patrón de sobreacumulación que exige la reinversión de capitales y generación de empleos para subsistir, Moore propone que muchas veces el capital acumulado se asimila fuera de la zona de extracción en función. Por otro lado, el paradigma de acumulación de capital nos lleva a escenarios en donde las relaciones humanas con la naturaleza se presentan como una dualidad. La naturaleza, en este sentido, se organiza en función a su valor para las relaciones económicas (Moore, 2013).

Tanto el enfoque de Moore como de Harvey aportan nuevos criterios a lo que se considera como un “buen” arreglo de gobernanza. No se puede ignorar, en este sentido, que los arreglos de toma de decisión se ven constantemente influenciados por los distintos tipos de relaciones ecológicas, así como los sitios y escalas en donde se desenvuelven los actores que intervienen en los mismos. Esto implica que las relaciones asimétricas planteadas por las actividades extractivas tienen un efecto sobre la calidad de los arreglos de gobernanza. (Perreault, 2006).

La gobernanza ambiental es un término recientemente rescatado por las disciplinas pertenecientes a la corriente de la ecología política y que nos puede ayudar a entender la dimensión ecológica-social de los recursos naturales.

Desde la arena de la ecología política, la gobernanza ambiental se presenta como la formulación e implementación de un modelo de toma de decisión que regule el acceso, control y uso de los recursos naturales entre distintos actores. Sin embargo, es un concepto que cuestiona tanto los procesos de creación de institucionalidad, así como la influencia en distintas escalas que adquieren los arreglos de toma de decisión (Perreault, 2006; de Castro et al, 2016; y, Walter & Urkidi, 2016).

El proceso de construcción social del comportamiento en el territorio se conoce como territorialidad (Jorquera, 2011). La territorialidad adquiere la forma de una narrativa o discurso que se caracteriza por poseer una dimensión espacial específica. Esto quiere decir que adopta las características más funcionales de un espacio físico-social para tejer un eje argumentativo (Damonte, 2011). Así, por ejemplo, en un territorio localizado en una cabecera de cuenca, la narrativa territorial predominante aludirá a las características propias de la vida cotidiana en ese espacio, como la riqueza en la biodiversidad o el desarrollo de las actividades

agrícolas. La ecología política incorpora el concepto de territorialidades como motor de los movimientos sociales que se expresan mediante procesos de acción colectiva (Bebbington & Williams, *Water and Mining Conflicts in Peru*, 2008).

Es así como surgen modelos de gobernanza que son producto de un “ensamblaje institucional” de componentes formales e informales. Un ejemplo de esta tendencia es la aparición de consultas comunitarias en contra de la minería o proyectos de distribución de recursos hídricos basados en manejo social de agua.

Las industrias extractivas, por otro lado, conllevan un proyecto territorial marcado por las principales características de la producción minera. Este proyecto por lo general no coincide con el uso original que se asignaba a estos mismos territorios antes del inicio de la extracción e implica la ocupación de un solo actor (la empresa extractiva) y un uso específico para el territorio (la extracción de recursos) (Bebbington & Williams, *Water and Mining Conflicts in Peru*, 2008).

### **1.3. La gobernanza ambiental de la minería**

Un análisis anclado en la gobernanza ambiental nos permite analizar cómo es que las decisiones que se toman a lo largo de la cadena de toma de decisiones impactan las relaciones ecológico-sociales que se desarrollan en el territorio. Las industrias extractivas se desarrollan en distintas etapas que componen una *cadena de valor*. Cada eslabón de esta cadena se asocia a una serie de decisiones que corresponden a distintos actores que se desenvuelven en el sector extractivo. Las decisiones que se toman en cada eslabón también generan impactos en el territorio.

## Gráfico 1: La cadena de valor de la minería



Fuente y elaboración: Natural Resource Governance Institute, 2015

La cadena de valor inicia con la fase de exploración, donde se realizan estudios a nivel del subsuelo (estudios sísmicos) y se calcula el costo de la extracción y la rentabilidad de las operaciones mineras. La información geológica les permite a las empresas y al Estado tomar decisiones sobre el tipo de extracción que es necesaria<sup>8</sup>. Las decisiones sobre la factibilidad económica y la construcción de la mina pertenecen a la fase de desarrollo minero. Una vez culminada esta fase la mina entra en la etapa de producción, que se extiende por el periodo de vida de la mina (que va desde los 2 hasta los 100 años). Finalmente, inicia la fase de cierre, con una duración aproximada de 10 años.

Cada etapa de la cadena de valor contiene decisiones en las que, en mayor o menor medida, se producen intercambios en donde deben tenerse en cuenta los desequilibrios de poder

<sup>8</sup> Los cuatro tipos de minas más importantes son: superficial o de tajo abierto, subterránea, por dragas (basada en la remoción sedimentos fluviales) y artesanal. Cada tipo de mina genera impactos particulares sobre el entorno en el que se sitúa. La minería superficial, por ejemplo, debe lidiar con la generación y manejo de residuos, además de tratarse de una operación que es intensiva en el consumo de agua. La minería de draga genera impactos sobre el ecosistema fluvial y las especies que dependen de esas fuentes. Asimismo, la minería artesanal añade la dimensión de los altos riesgos operacionales para los trabajadores.

subyacentes. En este sentido, aspectos como la desigualdad y o la falta de capacidad de agencia de ciertos actores por discriminación histórica sí tienen un peso en la manera como se comprende el proyecto territorial de las extractivas.

Empecemos por la etapa de exploración. El derecho de acceso a la información y la consulta es vital para garantizar que las decisiones sobre el territorio estén informadas en el mejor interés de quienes lo habitan (Natural Resource Governance Institute, 2015). El acceso a la información no solo contribuye a que los ciudadanos estén mayor informados, sino que es un primer paso hacia acortar las barreras que impiden la participación en la cadena de toma de decisiones. La consulta, por otro lado, tiene un efecto en reducir las brechas de desigualdad al crear mecanismos de participación dirigidos a grupos históricamente ajenos a los procesos de gestión territorial.

En la etapa de producción, por otro lado, se hacen presentes problemas relacionados al régimen de propiedad y uso de los recursos naturales. La minería, a pesar de tratarse de una actividad productiva con niveles de consumo de agua bastante por debajo que la agricultura, tiene un impacto sobre la disponibilidad de agua en las cuencas donde se ubican los yacimientos, en donde el consumo puede llegar a representar el 40% del agua disponible (Lewinson & Salgado, 2019).

Asimismo, existen problemas que si bien no se encuentran asociados directamente al acceso y uso de bienes comunes tienen un impacto en la capacidad de agencia de los actores locales. Tenemos, por ejemplo, el desplazamiento involuntario de poblaciones. Hacia afuera, en caso de las comunidades de la zona de impacto ambiental directo del yacimiento; y, hacia adentro, en el caso de consolidación de economías de enclave. La conflictividad social y el uso

excesivo de la fuerza para sofocarla es otro aspecto que impacta en los derechos civiles y políticos de las poblaciones locales.

**Gráfico 2: Propuesta de gobernanza ambiental en la cadena de valor**



Elaboración propia

## 2. El derecho al agua y la extracción de recursos naturales

### 2.1. Breve historia del derecho al agua

Tal como mencionamos en la introducción, el derecho al agua posee un problema de contenido. Las especificidades de los territorios en los que discurre y las necesidades que satisface hace que la incorporación de medidas vinculantes a nivel internacional hay sido accidentada.

El origen de este derecho se remonta a inicios del siglo XX, en donde se empiezan a esbozar criterios políticos que permitan mediar intereses de países europeos que compartían cuencas.

Es aquí donde aparece la necesidad de elaborar un corpus jurídico básico que regule los usos

de agua más allá de la navegación (Pinto M. , 2017). Hacia finales del mismo siglo, el conjunto de acuerdos bilaterales y multilaterales que regulaban el acceso a las cuencas inspira la elaboración de una Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos a la Navegación (1997). En esta convención se establece principios que, en adelante, pasaría a regir el derecho al agua en el resto de normativa internacional:

- Uso equitativo y razonable: en referencia a uso común de recursos hídricos compartidos.
- Obligación de no causar perjuicio sensible: en referencia al derecho que poseen todos los Estados de usar y permitir el uso de fuentes de agua en sus territorios siempre que no causen daños en otro Estado o en las personas del mismo Estado.
- Deber de cooperar: en referencia al principio de prevención y diligencia debida al momento de hacer uso de los recursos hídricos.
- Obligación de proteger y preservar los cursos de agua: en referencia a la prevención y los procedimientos específicos en materia ambiental que todo Estado debe cumplir para preservar los cuerpos de agua.

Si bien la convención de 1997 establece una serie de derechos y obligaciones de los Estados frente a los recursos hídricos, el derecho humano al acceso a agua potable y saneamiento recién fue reconocido por la Asamblea de las Naciones Unidas el 28 de julio del año 2010. Otros antecedentes son la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), las resoluciones Consejo 7/22 relacionadas al derecho humano al agua potable y saneamiento (2008), los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos

Sociales y Culturales, entre otras. Los últimos años también han visto la inclusión de la temática ambiental en el marco de la suscripción Convención Marco sobre el Cambio Climático (2015).

El derecho al agua también ha sido incorporado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La propuesta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) fue reducir –para el año 2015- la cantidad de personas sin acceso (884 millones) a agua potable a la mitad. Paralelamente, la Organización Mundial de la Salud declaró la necesidad de satisfacer entre 50 y 100 litros de agua por persona al día para garantizar la cobertura de las necesidades básicas y de salud.

El objetivo 6 de la Agenda 2030 (2015) es dedicado exclusivamente al agua limpia y saneamiento. Las metas incluyen el acceso universal y equitativo al agua potable; el acceso equitativo al saneamiento con énfasis en las poblaciones vulnerables; la minimización de la contaminación (aguas residuales); el uso eficiente del agua; la gestión integrada de recursos hídricos; la protección de ecosistemas, la ampliación de la cooperación internacional alrededor del tema; y, el fortalecimiento de la participación de las comunidades locales. Al hacer referencia a los ecosistemas y la gestión integrada de recursos hídricos, la ONU reconoce la necesidad de avanzar hacia una agenda que se ocupe de la seguridad y fiabilidad hídrica (ONU-DAES, 2015), complementando, así las metas que los ODM contemplaban en relación con el acceso y calidad de agua y saneamiento.

Desde su reconocimiento como derecho humano vinculante en el año 2010, ONU recomienda que el derecho al agua se integre a los planes de desarrollo e instrumentos de gestión de los Estados. En el último tiempo, las Naciones Unidas, a través de sus distintos organismos,

busca que estas “leyes del agua” e instrumentos de gestión sean integrales (Lewinson & Salgado, 2019). En este sentido deben incorporar una mirada al ciclo del agua y hacer frente a retos como la contaminación; la protección de ecosistemas acuáticos y terrestres; el tratamiento de aguas residuales; y, las brechas de infraestructura de agua y saneamiento. Por otro lado, en el 2002 Naciones Unidas realizó una observación al artículo 15 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) en donde reconoce que el derecho al agua es de vital importancia para garantizar el derecho humano a una vida humana digna. (ONU, 2002)

La jurisprudencia existente también pone énfasis en las generaciones futuras como el eje que gobierne las políticas públicas relacionadas al agua, recomendando el cierre de brechas de infraestructura relacionadas a este recurso. Es decir, la búsqueda de garantizar el acceso, calidad y uso eficiente del recurso para alcanzar metas de desarrollo humano.

## **2.2.Hacia una definición operativa del derecho al agua**

Es difícil desligar el concepto del derecho al agua de una reflexión más profunda la justicia distributiva de los bienes comunes en el territorio y, por extensión, de la desigualdad. En el caso del agua, un buen arreglo de gobernanza debe permitir a los sistemas hacer frente a la relación ecológica-social entre usuarios (industriales, productivos y consuetudinarios) y ecosistemas de agua.

Un ecosistema hídrico (término adaptado del término “waterscape”) es un territorio que es coproducido tanto por sus usuarios, tanto industriales como productivos y consuetudinarios (Budds & Hinojosa, 2012). Los territorios son ocupados por una variedad de actores, cada uno de ellos desarrolla una red de relaciones intersubjetivas con su entorno y su comunidad.

El agua, en este sentido, no es únicamente un sujeto pasivo de manipulación humana. Los ecosistemas de agua tejen relaciones que se constituyen y expresan por medio de la acción colectiva. Se construyen, así, instituciones informales que incluso se pueden llegar a desbordar los arreglos de gobernanza establecidos.

Por definición los derechos humanos son indivisibles e interdependientes. Sin embargo, la teoría jurídica organiza a los derechos en tres generaciones relacionadas a la fecha que dio origen a su reivindicación. La primera generación (S. XVIII) corresponde a los derechos civiles y políticos; la segunda generación (S. XIX) a derechos económicos, sociales y culturales; y, la tercera (S. XX) a los derechos cuya titularidad pueda interpretarse en un sentido colectivo, como justicia, paz y solidaridad.

Teóricamente el concepto del “derecho al agua” corresponde a la segunda generación. La particularidad de este tipo de derechos es que requiere la intervención de los Estados para garantizar su ejercicio. En este sentido, el agua, que supone un componente esencial para el bienestar del individuo, necesita de garantías impuestas por los Estados para ser administrada y distribuida de forma apropiada.

Sin embargo, la materialidad del agua también resulta de vital importancia para ecosistemas que son considerados un bien colectivo. Asimismo, el acceso a los bienes comunes está relacionada con las libertades garantizadas por los derechos civiles y políticos reconocidos en la primera generación.

La medición de indicadores en derechos humanos ha permitido confirmar que aquellos países que presentan insuficientes avances en relación con la protección a derechos humanos de primera -relacionados a libertades para la participación o ampliación de los espacios cívicos-

y segunda generación reducen su capacidad de alcanzar los objetivos de desarrollo socioeconómico necesarios para garantizar el cumplimiento de otros derechos (Kaufmann, 2006). La importancia que adquiere la dimensión socioeconómica en la interpretación de los derechos humanos ha cambiado la forma como percibimos las divisiones existentes entre generaciones de derechos. Hoy existe creciente evidencia de cómo las desigualdades tienen un impacto en brechas sociales relacionadas al respeto de derechos civiles y políticos.

Germán Alarco (2019), por ejemplo, presenta cómo la desigualdad impacta en el funcionamiento de la democracia y el estado de derecho por medio de grupos de poder que direccionan las políticas a su favor (Alarco, Castillo, & Leiva, 2019).

Maritza Paredes (2016) se enfoca en el problema de la desigualdad para regímenes extractivistas y cómo la desigualdad de ingresos se agudiza en las economías tipo enclave que promueve el modelo de extracción de recursos naturales. Al igual que Alarco, Paredes critica la lectura generalizada de las encuestas de hogares para medir el impacto real de la desigualdad. Esto ya que no permiten observar cómo se desenvuelve la desigualdad entre grupos (o desigualdad horizontal) y su impacto en la persistencia de cuotas de pobreza y la generación de conflictos (Paredes, 2016).

Areli Valencia (2016) también hace referencia al problema de la desigualdad a través del enfoque de capacidades de Amartya Sen aplicado a la economía política. Valencia presenta cómo la reducción sistemática de capacidades experimentada históricamente por una comunidad -que se traduce en dificultades para el ejercicio de derechos civiles y políticos básicos- tiene impactos directos en el desarrollo humano (Valencia, 2016).

De los autores se desprende el ejercicio de derechos civiles y políticos es vital para la reducción de la desigualdad y, por extensión, para que las sociedades puedan alcanzar las metas de desarrollo sustentable. Como instrumento de política, la Agenda 2030 también incorpora esta mirada, motivo por el que la reducción de brechas preexistentes en materia de derechos resulta esencial para alcanzar los objetivos propuestos, entre ellos el objetivo 6 sobre el agua.

Kaufmann (2006) utiliza el concepto de gobernanza como un conector entre el respeto a los derechos de primera y segunda generación con las metas socioeconómicas y de desarrollo. Para el autor, en este sentido, existe una relación causal entre las metas del desarrollo y una buena gobernanza (Kaufmann, 2006). Esta relación, sin embargo, no se presenta de modo inverso, en el sentido que mayores ingresos económicos no necesariamente empujan a los países a adoptar arreglos institucionales que garanticen la protección de los derechos humanos.

En este sentido, el concepto de gobernanza alude a las condiciones necesarias para que el ejercicio de derechos permita la materialización de las metas de desarrollo. Conectar estos dos mundos (derechos humanos con metas de desarrollo), requiere la adopción de una serie de arreglos instituciones que hagan frente a la desigualdad horizontal y regulen el ejercicio del poder.

### **3. Aportes y limitaciones de los enfoques propuestos**

A lo largo de este capítulo hemos visto distintos enfoques relacionados al derecho al agua. Encontramos que el principal rasgo que une a los distintos enfoques es la importancia del agua para el sostenimiento de una vida digna. Sin embargo, el reconocimiento del derecho al

agua por el DIDH, no reduce la complejidad del término, especialmente al momento de tratar de definir qué supone su ejercicio.

Encontramos que a través del objetivo 6 de la Agenda 2030 se aborda la influencia del ejercicio del derecho al agua en las metas de desarrollo social y económico. En este sentido, resulta contraproducente programar metas de desarrollo a largo plazo sin asegurar el ejercicio de derechos. El peligro de programar una agenda de desarrollo económico y social que no tenga a los derechos humanos como componente principal se expresa en el fenómeno de la desigualdad. En contextos extractivos esta desigualdad se hace más pronunciada debido a la naturaleza de enclave que tiene la actividad, en donde los flujos económicos y redistribución de capital se concentran en zonas específicas, muchas veces alejadas de los sitios de extracción.

Sin embargo, el enfoque de la agenda 2030 asume el problema de la desigualdad en el plano hídrico desde la perspectiva del cierre de brechas de infraestructura. Este enfoque, aunque necesario para poder abordar el aspecto de inequidad en el acceso al agua, carece de atención hacia aspectos relacionados con las brechas preexistentes de exclusión como limitantes del ejercicio de una vida digna. En este sentido, al considerarse un derecho de segunda generación, el derecho al agua requeriría una participación del Estado para su ejercicio. Sin embargo, la eficacia del Estado también se relaciona a su capacidad para procesar las distintas aspiraciones e intereses de los individuos.

Las brechas de exclusión se expresan en distintas dimensiones y en relación con el derecho al agua podemos observar que existen dos tipos que impactan el acceso a este recurso. Existe, por supuesto, una brecha de infraestructura relacionada al acceso y distribución del agua y

que es abordada en la mayor parte de recomendaciones asociadas al ejercicio del derecho al agua. Sin embargo, también persiste una brecha institucional/normativa íntimamente ligada a la necesidad de arreglos de toma de decisión adaptados a la materialidad del agua.

En este sentido, los enfoques íntegramente basados en infraestructura no aportan sobre la comprensión del ejercicio del derecho al agua en sí mismo como un proceso que se ve influenciado por las decisiones sobre su aprovechamiento y uso en distintas escalas. El resultado es un incremento importante en la complejidad de lo que se considera justicia distributiva en materia del agua y derecho de acceso al agua.

Una consecuencia directa de este tipo de brecha son las asimetrías de poder presentes en los territorios. Por ejemplo, para autores como Harvey (2003) y Moore (2013) la capacidad de las poblaciones para decidir sobre el uso y aprovechamiento de los recursos naturales está relacionada con el tipo de la valoración que se asigna a los territorios en la cadena de valor de las industrias extractivas. En este sentido, la valoración de los bienes comunes en zonas de extracción está principalmente sujeta a una lógica de sobreacumulación de capital y no a su importancia para garantizar la vida digna. Este rasgo explicaría el lento avance en la garantía de los derechos civiles y políticos en contextos extractivos.

Es por este motivo que conceptualmente no podemos divorciar al derecho al agua -un derecho que podría identificarse en la segunda generación- de la defensa de otros derechos civiles y políticos en las zonas de extracción.

El espacio en donde se equilibran las asimetrías de poder es en el arreglo de gobernanza. La gobernanza es una categoría que nos permite identificar y medir qué medidas institucionales tienen un impacto sobre los derechos en el territorio y cómo se relacionan a las metas de

desarrollo. De la calidad del arreglo de gobernanza depende la capacidad de los sistemas de gobierno para asimilar los distintos intereses en el territorio. Un arreglo deficiente, por ejemplo, tendría como consecuencia directa una crisis de gobernabilidad que pueden desencadenar conflictos.

El arreglo de gobernanza del sector extractivo se articula a través de una cadena de valor, misma que incorpora una serie de decisiones públicas relacionadas a los derechos civiles y políticos. Las primeras etapas de la cadena de valor (también conocido como el 'upstream') contienen decisiones relacionadas a las condiciones previas de extracción y la operación de las operaciones mineras en el territorio. El derecho al agua se relaciona a la información ambiental disponible y al régimen de propiedad y acceso que tiene el recurso hídrico durante la extracción. Es así como el manejo de información sobre la cantidad y calidad del agua es de vital importancia para garantizar el acceso de la población a la cadena de toma de decisiones. Asimismo, la ausencia de los mecanismos que garanticen que la asignación de los derechos de acceso al agua se decida en el marco de un proceso multisectorial y multinivel podría derivar en inequidades que resulten en la profundización de la desigualdad.

Si bien encontramos fórmulas prescriptivas sobre el correcto funcionamiento de un buen arreglo de gobernanza en contextos extractivos, necesitamos considerar que existen procesos de ensamblaje institucional y resignificación de relaciones de poder que ocurren en los territorios. Por ejemplo, Perrault (2006) menciona el peso que adquirieron los actores no estatales en las guerras del agua de Bolivia. Del mismo modo, Bebbington (2012) refiere a la articulación multiescalar de los actores de sociedad civil con redes de activismo en defensa del agua.

Es decir, los procesos de ensamblaje institucional que componen la gobernanza ambiental no tienen que venir unilateralmente desde el Estado. La capacidad de agencia y movilización de los actores territoriales (gobiernos subnacionales y sociedad civil) también puede dar origen a marcos institucionales que permitan equilibrar las asimetrías de poder.

Sin embargo, una lectura completa del ejercicio de derechos civiles y políticos asociados al acceso y aprovechamiento de los bienes comunes nos permitiría entender si estos arreglos producto del ensamblaje institucional son efectivos en equilibrar este tipo de asimetrías y cerrar las brechas de injusticia distributiva del agua.



## Capítulo II

### La gobernanza ambiental y el problema del agua en Arequipa

Tras explorar en mayor detalle las formas como se expresa el ejercicio del derecho al agua en contextos extractivos corresponde responder la primera pregunta planteada por nuestra investigación: ¿De qué modo se ejerce el derecho al agua en la cuenca del Chili en el marco de la actividad minera de SMCV?

Al tratarse de un bien común, analizaremos el ejercicio del derecho al agua desde el enfoque de gobernanza ambiental. Es decir, consideramos que los arreglos de toma de decisión que rigen la gestión y acceso al recurso en distintas escalas tienen impactos concretos en la manera como se ejercen los derechos civiles y políticos relacionados con el acceso y uso del agua. Estos impactos se relacionan al acceso que puedan tener los individuos a información sobre disponibilidad de agua, la organización que los distintos usuarios de agua puedan adoptar para gestionar el recurso y la participación en espacios de toma de decisión relacionados a la distribución del mismo.

El objetivo de este capítulo es presentar cómo se componen estos arreglos de toma de decisión; desde ámbito sectorial de la minería hasta el ámbito local de la cuenca del Chili. Esto nos permitirá tener una idea más clara de contexto en el que se desarrollan los acuerdos entre autoridades locales y SMCV para acceso y uso de agua en la cuenca del Chili.

Empezaremos analizando las características más saltantes del arreglo de gobernanza extractivo en Perú y su relación con el problema del agua en contextos mineros. Seguiremos con un breve repaso de las características físicas de la cuenca del Chili, que nos servirá para

identificar cuáles son los principales retos en relación con el acceso al agua en el entorno de las operaciones de Cerro Verde. En la tercera sección analizaremos las particularidades del arreglo de toma de decisiones en Arequipa y los principales actores que forman parte del arreglo de gobernanza extractiva en el marco de la cuenca del Chili.

El capítulo se divide en una breve sección de contexto sobre la distribución de agua a nivel nacional y los problemas relativos a la distribución de este recurso. Posteriormente analizaremos más a detalle qué medidas se están adoptando a nivel de los arreglos de toma de decisión en el nivel nacional y luego en el nivel local.

Finalizaremos con una reflexión sobre cómo los marcos institucionales construidos alrededor de la gestión del agua impactan el ejercicio de derechos civiles y políticos relacionados con el acceso al agua.

### **1. Industrias extractivas y escasez de agua en el Perú**

El volumen de uso de agua en la minería es marginal en comparación a otros sectores, según cifras actuales representa apenas el 1% del volumen total consumido en el país, muy atrás del consumo energético y agrario. Sin embargo, Ya hemos visto que la mayor parte de conflictos socioambientales relacionados con la actividad minera en el territorio se concentran en el aspecto de la competencia por el acceso a los bienes comunes. Asimismo, en el caso del agua mencionamos cómo distintos proyectos territoriales entran en conflicto se soporta en una ‘escasez construida’ o ‘escasez relativa’ de recurso hídricos en las zonas de extracción.

**Tabla 1: Volumen utilizado de agua por rubro en HM3 y porcentaje (2015)**

Tipo de uso	Volumen	Porcentaje
Energético	22 029.1	54
Agrario	16 159.7	39
Poblacional	1659.4	4
Minero	264.4	1
Industrial	128.0	0
Otros	750.5	2
<b>Total</b>	<b>40 991.1</b>	<b>100</b>

Fuente: ANA, Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

En Perú, la ‘escasez relativa’ está asociada al problema de la distribución del agua. Si bien el consumo de agua en la minería es marginal en comparación a otros usos (1.19% del consumo según Autoridad Nacional del Agua - ANA) los conflictos por el agua deben observarse desde la escala local, es decir, a nivel de cuencas.

**Tabla 2: Vertientes en relación con población y disponibilidad hídrica (2008)**

CARACTERÍSTICAS DE LAS TRES VERTIENTES						
VERTIENTE	Cuenca Hidrográfica	Superficie ( 1 000 Km <sup>2</sup> )	POBLACIÓN		RECURSOS DE AGUA	
			miles	%	(MMC)	%
Pacífico	53	279,7	18 430	70	37 363	1,8
Atlántico	44	958,5	6 852	26	1 998 752	97,7
Lago Titicaca	9	47,0	1 047	4	10 172	0,5
TOTAL	106	1 285,2	26 392	100	2 046 287	100,0

Fuente: Derechos y Conflictos de agua en el Perú. Elaborado por: Salazar, 2005.

Perú posee un total de 106 cuencas hidrográficas en una superficie de 1 285 000 Km<sup>2</sup> que, a la vez, se reparten en tres grandes regiones hidrográficas: el 97.7% del agua disponible se encuentra en la vertiente del Amazonas, el 1.8% en la vertiente del Pacífico y 0.5% en la

vertiente del Titicaca. La mayor parte de la población se concentra en la Cuenca del Pacífico, zona que contribuye con el 1.8% de los recursos de hídricos del país. En contraste, esta vertiente también concentra la mayor cantidad de actividades productivas, incluida la minería.

El saldo es un elevado grado de superposición de concesiones mineras en cuencas hidrográficas: quince de las cuencas más importantes del país cuentan con 25 por ciento o más de su superficie concesionadas (Bebbington & Bury, 2009). Asimismo, trece de las cuencas con mayor porcentaje de ocupación minera pertenecen a la vertiente del Pacífico<sup>9</sup>.

**Gráfico 3: Ocupación de concesiones mineras por vertiente hidrográfica**



Fuente: Autoridad Nacional del Agua, Elaboración propia

Otro aspecto que considerar es que más del 50% de las actividades mineras en Perú se localizan a partir 3 000 metros sobre el nivel del mar, altura que aloja cabeceras de cuenca o nacientes de ríos (Bebbington & Bury, 2009). Otro dato importante es que cuatro de las cinco

<sup>9</sup> Chancay, Jequetepeque, Santa, Lurín, Moche, Rímac, Moquegua, Chicama, Chillón, Ica, Chiria, Piura y Chili. (Bebbington, 2013)

cuencas más importantes del país -Marañón, Apurímac, Camaná e Inambari- son superpuestos por territorios concesionados a la minería.

Sin embargo, no todos los territorios concesionados derivan en actividades de extracción. Observando más a detalle el consumo de agua por vertiente hidrográfica encontramos que el consumo minero es mucho más intenso en las cuencas pertenecientes al sur de la vertiente Pacífico. En particular, en las cuencas del Chili (Arequipa) y Locumba-Sama (Moquegua) el uso minero supera largamente al consumo industrial y casi equipara o supera al consumo poblacional.

**Tabla 3: Volumen de agua asignado por tipo de uso en HM3 (2015)**

Cuenca	Volumen por tipo de uso						Total	
	Agrario	Minero	Poblacional	Energético	Industrial	Otros		
Vertiente del Pacífico	Mala-Cañete	370	4	15	3474	7	10	3879
	Chili	410	46	74	0	6	0	536
	Alto Tambo	286	1	6	0	1	0	294
	Locumba-Sama	218	43	7	0	0	9	276
	Moquegua	75	8	14	0	0	0	97
Vertiente del Atlántico	Mantaro	192	26	60	9044	1	243	9567
	Alto Marañón	15	3	2	158	1	4	184
	Alto Apurímac	69	22	5	52	1	0	149
	Huamachuco	9	5	8	0	0	5	26

Fuente: ANA. Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

## 2. Marco institucional del agua en el Perú

Desde el año 2009 Perú cuenta con una Ley de Recursos Hídricos (Ley 29338). Esta ley crea al Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos (en adelante SNGRH). El SNGRH es una plataforma que reúne a todas las instituciones del sector público y usuarios que cumplen un rol en la gestión del agua. Él órgano rector del SNGRH es la Autoridad Nacional del Agua

(en adelante ANA). ANA tiene por encargo elaborar e implementar el Plan Nacional de Recursos Hídricos y hacer cumplir la Política y Estrategia Nacional de los Recursos Hídricos (expresada en la Ley 29338).

ANA es un órgano desconcentrado. Esto quiere decir que a pesar de que se trata de una autoridad nacional tiene representación en los territorios a través de reguladores en tres distintos niveles: las Autoridades Administrativas del Agua (AAA), las Administraciones Locales de Agua (ALA) y los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca (CRHC).

El SNGRH adicionalmente está compuesto por otros ministerios del gobierno nacional entre los que destacan el Ministerio de Agricultura, que se encarga de emitir la normativa asociada a la ANA; el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; el Ministerio de Salud; y, el Ministerio de Energía y Minas (Ley 29338 Art. 11).

El ecosistema del SNGRH se completa con los operadores de infraestructura hidráulica (empresas de agua), las organizaciones de usuarios de agua, las comunidades campesinas y las autoridades subnacionales. A nivel de las cuencas todos estos actores deberían formar parte de los CRHC, con excepción de las autoridades subnacionales, que adicionalmente cuentan con representación en el Consejo Directivo de la ANA.

De acuerdo con la web de la ANA, los CRHC son “espacios institucionales de diálogo donde los actores relacionados a la gestión de la cuenca discuten sus problemas a fin de llegar a consensos”. Al ser espacios de participación, los CRHC deben contar con la representación de las distintas organizaciones de usuarios de agua como juntas de riego, comunidades campesinas, pueblos indígenas y otros espacios de gestión de la cuenca (Ley 29338 Art. 27 - 32).

Otra particularidad de los CRHC es que en sus acciones deben regirse en función al Plan de Gestión de Recursos Hídricos de la cuenca. Estos planes son producto de un proceso coordinado por las autoridades de agua, quienes deben armonizar los mecanismos preexistentes de manejo del agua con los criterios técnicos de manejo del agua que introducen las nuevas autoridades reguladoras. Los planes deben ser aprobados por el Consejo Directivo de la ANA y promulgados por el Ministerio de Agricultura y Riego.

Al tratarse de un proceso que reorganiza fundamentalmente los arreglos de toma de decisión en las cuencas, la implementación de los CRHC todavía es lenta. ANA inicialmente planificó la creación de 29 CRHC en las principales cuencas del país. Sin embargo, al 2019 únicamente se han llegado a implementar 12<sup>10</sup>.

De acuerdo con la Ley de Recursos Hídricos, ANA debe obtener la opinión de los CRHC para otorgar los derechos de uso de agua a los distintos usuarios (DUA). Los tres tipos de DUA contemplados por la Ley son (a) la licencia de uso, (b) el permiso de uso y (c) la autorización de uso de agua (Art. 45). Cada uno de estos tipos de DUA cuenta con distintas atribuciones para los usuarios dependiendo de la extensión de tiempo, cantidad y tipo de uso que sea necesario<sup>11</sup>.

### **3. Características del arreglo de gobernanza del agua en contextos extractivos**

---

<sup>10</sup> Los CRHC implementados son (1) Tumbes, (2) Chira-Piura, (3) Chancay-Lambayeque, (4) Chancay-Huaral, (5) Quilca-Chili, (6) Caplina-Locumba, (7) Jequetepeque-Zaña, (8) Chillón-Rímac-Lurín, (9) Tambo-Santiago-Ica, (10) Vilcanota-Urubamba, (11) Mantaro y (12) Pampas

<sup>11</sup> Las características de cada DUA están especificadas en el Capítulo II de la Ley de Recursos Hídricos (Ley N° 29338)

Para registrar la información sobre el impacto de la minería en las fuentes de agua, la ANA cuenta con el Sistema Nacional de Información de Recursos Hídricos (SNIRH). El problema es que la principal fuente de información de la SNIRH son las declaraciones juradas hechas por los mismos usuarios (Zúñiga, 2017). En este sentido, por parte de la ANA no existe una capacidad técnica real que le permita monitorear en tiempo real el consumo de agua de los usuarios consuntivos ni validar la información provista por los usuarios productivos. En este sentido, el nivel de consumo de agua en las cuencas del Pacífico bien puede estar subrepresentada incluso en las fuentes oficiales.

Los estudios de impacto ambiental (EIA) de las operaciones mineras son otra fuente importante de información sobre el manejo de agua durante la operación. En el año 2013 se establecieron términos de referencia estandarizados para incluir información sobre agua (Términos de Referencia Comunes del Contenido Hídrico o TRCCH). Estos términos de referencia son exigidos por ANA para tramitar los derechos de uso de agua (DUA) e incluyen aspectos como descripción del proyecto, línea de base, plan de participación ciudadana, caracterización de impacto ambiental, plan de manejo ambiental y valoración económica del manejo ambiental.

Si bien el procedimiento se ha estandarizado y la información disponible es más completa, existen críticas a este procedimiento. Desde un punto de vista técnico, existe información relevante para los impactos ambientales de la minería que queda fuera del ámbito de los EIA<sup>12</sup>. Desde el punto de vista político, los EIA son documentos de gestión elaborados por

---

<sup>12</sup> Tenemos, por ejemplo, que los datos sobre precipitaciones son incompletos (la incipiente red nacional de estaciones meteorológicas no ofrece un nivel de confiabilidad aceptable); no se evalúan los impactos de los derechos de uso de agua (DUA) en otros usuarios de cuenca fuera del área de influencia del proyecto; no se

las empresas extractivas y responden su propio discurso. El único mecanismo de participación contemplado en esta etapa esté a cargo de la empresa minera y se compone básicamente de una jornada informativa.

Los problemas relacionados a la subrepresentación de consumo de agua también afectan al ámbito de la fiscalización y sanción ambiental.

El Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y el Sistema Nacional de Fiscalización Ambiental (SINEFA) han dado origen a autoridades de certificación ambiental (SENACE) y fiscalización ambiental (OEFA), respectivamente. Tanto SENACE como OEFA son órganos que dependen directamente del Ministerio del Ambiente (MINAM). Sin embargo, el funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos (SNGRH), relacionado a la asignación de los DUA, depende del Manual de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI), al que está adscrita la ANA como órgano rector del sector hídrico.

Esta división representa un problema, ya que, si bien la certificación y fiscalización ambiental forman parte de las competencias del MINAM, la autoridad que tramita los permisos de agua depende de un sector que posee un sesgo relacionado a la promoción de actividades productivas. Asimismo, la socialización del proceso de asignación de los DUA se realiza en el marco de espacios de concertación técnicas entre usuarios de cuenca como los Consejos de Cuenca y las Asociaciones Técnicas de Riego. Sin embargo, la implementación de estos

---

propone un sistema de monitoreo de cambios de uso de agua; y, no se incluye información sobre drenaje ácido de roca (Preciado & Álvarez, 2016).

espacios (que dependen de ANA) ha sido irregular y suelen reunir únicamente a los usuarios productivos.

Por último, hay que señalar que la institucionalidad social y ambiental en el Perú ha experimentado avances y retrocesos durante el súper ciclo de precios. Los avances casi siempre coinciden con situaciones de conflicto que revelaron limitaciones en el arreglo de gobernanza imperante. En especial podemos ver como la institucionalidad relacionada a las decisiones vinculadas a la participación ciudadana y la gestión ambiental, tuvieron sus mayores avances en los años del súper ciclo<sup>13</sup>. Al mismo tiempo, los principales retrocesos en este tipo de institucionalidad se reportan a partir de periodos en donde el bajo precio de los minerales obliga al Estado a relajar los estándares sociales y ambientales para capturar la inversión (Ballón y Molina, 2016).

#### **4. Gobernanza del agua en la cuenca del río Chili**

##### **4.1. Características materiales de la cuenca**

La cuenca Quilca-Chili en Arequipa pertenece a la vertiente del Pacífico. Nace en el distrito de San Antonio de Chuca, donde toma el nombre de río Sumbay hasta confluir con el río

---

<sup>13</sup> A mediados de la década pasada (2004) se promulgó la ley marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (Ley N° 28245) creando, así, un sistema multisectorial y multinivel para el manejo ambiental. Con el Sistema Nacional de Gestión Ambiental a la vez nacen el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA); y, el Sistema Nacional de Fiscalización Ambiental (SINEFA). De forma un poco más indirecta, el funcionamiento del Sistema Nacional del Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos (SNGRH) está relacionado a la asignación de derechos de uso de agua para la minería. Tanto el SEIA como SINEFA han dado origen a autoridades que han centralizado las competencias de certificación ambiental (SENACE) y fiscalización ambiental (OEFA). Sin embargo, la creación de autoridades ambientales es relativamente reciente (SENACE se crea en el 2012 y empieza a funcionar en el 2015).

Blanco, de esta confluencia nace el río Chili. Más adelante, el río Chili confluye con el río Yura para conformar el Río Vitor.

La cuenca está compuesta por 11 subcuencas: seis son tributarias a la cuenca y cinco componen su cauce principal<sup>14</sup>. La subcuenca conocida simplemente como el río Chili se extiende por 82 km y cruza la ciudad de Arequipa, así como otros centros poblados de importancia como Majes. Se calcula que la cuenca provee de agua a una población de 925 295 habitantes. El área metropolitana de Arequipa, por otro lado, consta de 14 distritos<sup>15</sup> y reúne a una población urbana que alcanza los 869 351 habitantes<sup>16</sup>. La densidad urbana en la ciudad es de 90 habitantes por kilómetro cuadrado, la más alta de la región<sup>17</sup> y la segunda más alta del país.

Hay que tener en cuenta que el área de influencia de las cuencas debe ser considerado desde su nacimiento hasta su desembocadura. Al tratarse de una cuenca que pertenece a la cuenca del Pacífico el Quilca-Chili forma parte de una unidad hidrológica más grande, llamada el Quilca-Vitor-Chili y que desemboca en el Océano Pacífico. La unidad hidrológica Quilca-Vitor-Chili consiste en un área de 63 416 km<sup>2</sup> de extensión y abarca 44 distritos de la provincia de Arequipa (ANA, 2015).

---

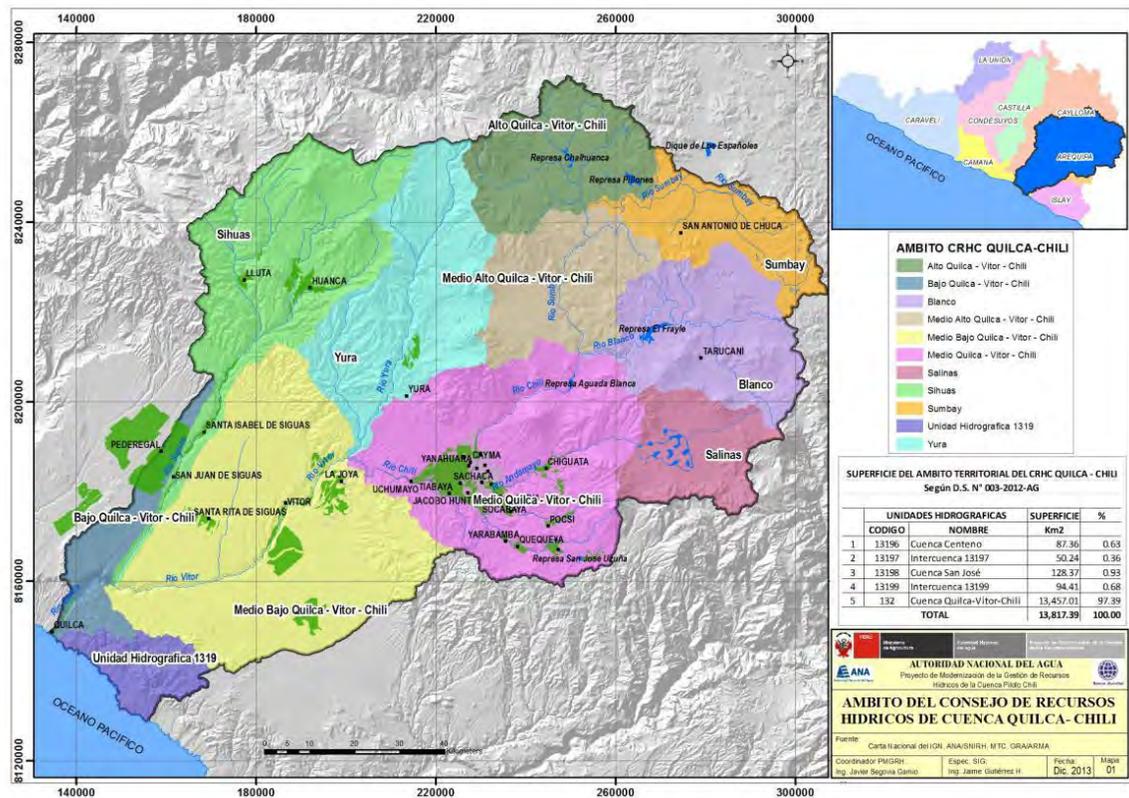
<sup>14</sup> Plan de gestión de la cuenca Quilca-Chili 2013. <http://www.ana.gob.pe:8092/media/31482/2807-plan-inf05-qch-ed07.pdf>

<sup>15</sup> Arequipa, Alto Selva Alegre, Cayma, Cerro Colorado, Jacobo Hunter, Mariano Melgar, Miraflores, Paucarpata, Sabandía, Sachaca, Socabaya, Tiabaya, Yanahuara, José Luis Bustamante y Rivero.

<sup>16</sup> Perú: Estimaciones y Proyecciones de Población Total por Sexo de las Principales ciudades 2000 – 2015. Instituto Nacional de Estadística e Informática. Página 31. Lima, 2012.

<sup>17</sup> Ídem

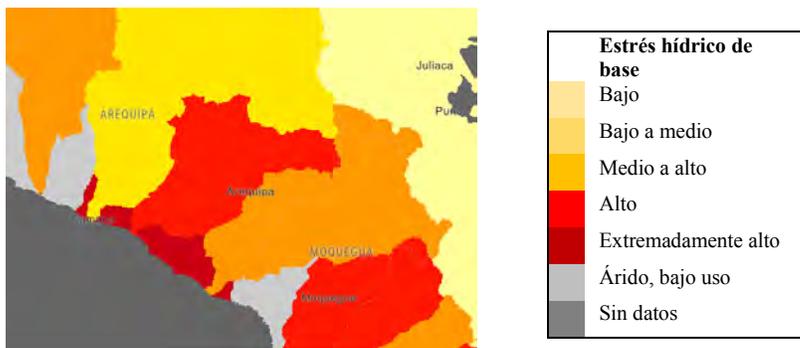
**Mapa 1: Cuenca del Quilca-Chili**



Fuente: Gobierno Regional de Arequipa

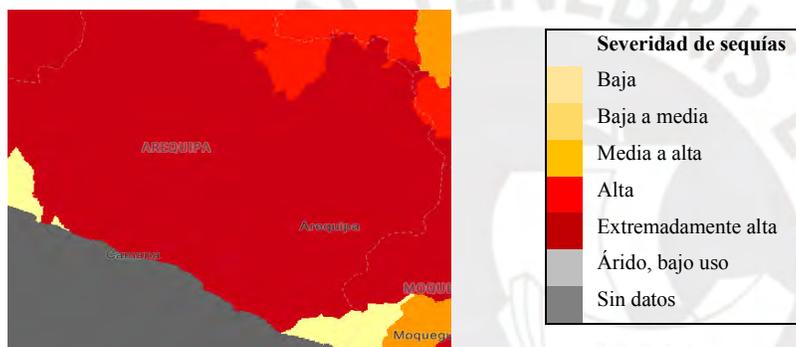
A nivel regional, Arequipa es una de las zonas que presenta mayores niveles de estrés hídrico en el país. Tanto el estrés hídrico superficial como la severidad de las épocas de sequía son elevadas en esta zona del país. Esto se debe principalmente a que la costa de Arequipa forma parte del desierto subtropical de Atacama. La ventaja de este tipo de clima, sin embargo, es que en la temporada de lluvia para la cuenca alta (entre diciembre y marzo) el clima del desierto representa un territorio productivo rico para la agricultura. El buen clima y escasez de precipitaciones han permitido que se desarrollen irrigaciones que permiten que Arequipa sea una región agroexportadora y ganadera (ANA, 2015).

## Mapa 2: Estrés hídrico superficial en la región de Arequipa



Fuente: Aqeduct y World Resources Institute, 2014

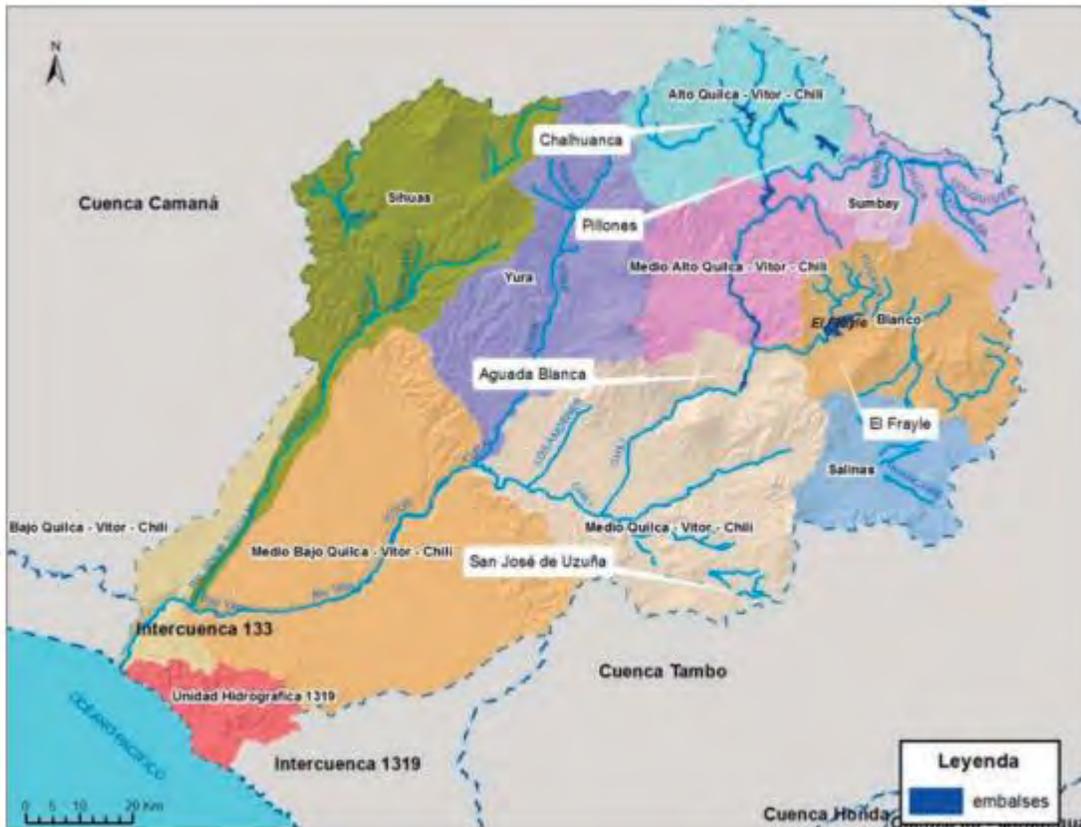
## Mapa 3: Severidad de sequías en la región de Arequipa



Fuente: Aqeduct y World Resources Institute, 2014

Para alcanzar este nivel de producción agrícola en medio de un desierto, sin embargo, es necesaria infraestructura hídrica que permita aprovechar las precipitaciones de la cuenca alta. Es por este motivo que la cuenca del río Chili está regulada por un sistema de reservorios y trasvases entre los destacan las presas de Challhuanca y Pillones; los embalses el Pañe, El Frayle, Aguada Blanca, y Bamputañe; las plantas de potabilización La Tomilla y La Tomilla II; y, la planta de tratamiento de aguas residuales “La Enlozada”. Estas obras han permitido cubrir, casi en su totalidad, la demanda de usos consuntivos (urbana, agrícola, industrial y minera) de la cuenca del Quilca-Chili. Sin embargo, cada uso de agua en la cuenca del Chili enfrenta sus propios retos, que se relacionan a problemas como la distribución, calidad y acceso a fuentes de agua.

**Mapa 4: Ubicación de reservorios en cuenca Quilca-Chili**



Fuente: ANA (2015)

**a) Uso poblacional**

De acuerdo con el Plan de Gestión de Recursos Hídricos del Quilca-Chili el uso poblacional de agua en la cuenca equivale a poco más de 56 mil millones de metros cúbicos (MMC). A pesar de contar con un sistema de regulación en la cuenca del Chili, la ciudad de Arequipa afronta el problema de acceso y calidad de agua. La segunda planta de potabilización para la ciudad, La Tomilla II, ha permitido expandir el saneamiento y proveer de agua potable a las zonas de expansión urbana del Cono Norte. Sin embargo, hay distritos que todavía tienen serios problemas de cobertura, como: Characato, Chiguata, Sabandía, Uchumayo, Yura y la

Joya (Autoridad Nacional del Agua, 2015). Asimismo, el Chili ocupa la novena posición entre los ríos más contaminados del país y su principal fuente de contaminación son las aguas residuales provenientes de los vertimientos urbanos (Preciado & Álvarez, 2016).

Aquí el crecimiento poblacional experimentado por la ciudad de Arequipa en las últimas décadas ha jugado un rol determinante. Según el último plan de gestión de la cuenca del Chili previo a la construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales (2013), los volúmenes de aguas servidas provenientes de los usos urbanos equivalían a 1.2 m<sup>3</sup> por segundo. De acuerdo con usuarios de la cuenca, existían 92 vertimientos urbanos que necesitaban ser tratados por un sistema de procesamiento de aguas residuales.

#### **b) Uso minero**

Cerro Verde es el principal usuario minero en la cuenca del Chili. Hasta el año 2012 la minera contaba con una licencia de uso de agua superficial de 1m<sup>3</sup> por segundo. Posteriormente, gestionó otra licencia para el uso de aguas subterráneas que provienen de los tajos Cerro Verde y Santa Rosa por 0.18m<sup>3</sup> por segundo (Sociedad Minera Cerro Verde A.A.A., 2012), sumando 1.18 m<sup>3</sup>. En el año 2015, tras la construcción de la Planta de Tratamiento “La Enlozada”, Cerro Verde obtuvo una licencia de agua reciclada equivalente a 1m<sup>3</sup> por segundo. Con esta última adición el consumo de Cerro Verde suma 58 MMC al año, superando el consumo poblacional de la ciudad de Arequipa (Cerro Verde, 2019).

#### **c) Uso agrícola**

El consumo agrícola es el tipo de actividad consuntiva más demandante de agua en la cuenca. La cuenca del Quilca-Chili es utilizada para el riego de más de 34 mil hectáreas de cultivos,

que pertenecen al desarrollo agrícola de los valles de La Joya, la Campiña de Arequipa, Alto Siguas, Siguas, Santa Rita de Siguas, Quilca, la Pampa de Majes y el valle de Vitor.

Arequipa cuenta con 23 juntas de usuarios, 9 para la cuenca del Quilca-Chili. Estas 9 juntas se dividen entre cuenca regulada y no regulada: 6 pertenecen al ámbito del Chili regulado y 3 al ámbito del Chili no regulado<sup>18</sup>.

De acuerdo con el Plan de Gestión de Recursos Hídricos del Quilca-Chili (2015), el principal problema asociado a la agricultura es la brecha aparente entre la demanda hídrica y los derechos asignados. La demanda hídrica anual de las juntas de usuarios agrícolas del Chili (9 en total) suman más de 1000 MMC anuales. Los derechos de uso asignados, sin embargo, equivalen a 671 MMC. Es decir, hacen falta más de 300 MMC para cubrir la demanda de los usuarios agrícolas.

**Tabla 4: Demanda de uso de agua agrícola vs derechos asignados**

Junta de Usuarios	Área bajo riego (Ha)	Área licenciada (Ha)	Demanda hídrica (MMC)	Derechos (MMC)	Eficiencia del riego (%)
Chili Zona Regulada	6 903	150	151,15	3,47	43
Chili Zona No Regulada	5 638	4961	119,14	78,21	45
Río Yura	2 112	702	68,68	23,65	37
Joya Antigua	3 986	4121	95,30	81,12	42
Joya Nueva	5 896	5059	118,41	97,18	42
Valle de Vitor	1 974	1987	51,50	29,90	37
Santa Rita de Siguas	1 957	1953	62,20	52,20	42
Pampa de Majes	14 955	14 955	262,42	267,95	74
Ampato-Siguas-Quilca	3 661	174	112,60	37,47	42
<b>Total (MMC)</b>	<b>47 081</b>	<b>34 062</b>	<b>1 041,40</b>	<b>671,15</b>	

Fuente: Plan de Gestión de la Cuenca del Río Chili (2015)

<sup>18</sup> Caracterización de Actores de la Cuenca del Río Chili. Autoridad Administrativa del Agua Quilca-Caplina. P. 56.

Al analizarse los datos de los derechos de agua asignados para cada junta de usuarios (ver cuadro de abajo), se puede observar que existen áreas en donde la demanda hídrica supera por más del 50% a los derechos asignados. La explicación de semejante desfase son problemas con la distribución de agua y el consumo informal.

#### **d) Uso industrial**

A pesar de que Arequipa reporta una de las mayores tasas de diversificación productiva en el país, su volumen de producción industrial frente a la minería siendo bajo. La industria manufacturera es la principal industria en Arequipa, representado poco más del 12% del PBI. Esta producción se enfoca principalmente en las ramas siderúrgica y textil. El rubro textil también se ubica entre las principales industrias exportadoras de la región, siendo las empresas más importantes Michell SA e Inca Tops (MINCETUR, 2017). En el rubro siderúrgico la empresa más importante es Corporación Aceros Arequipa.

El uso industrial reporta el consumo más pequeño en los usos productivos de la cuenca. Equivale a 8.6 MMC y consiste en la demanda de agua de las industrias localizadas en la ciudad de Arequipa y sus alrededores.

#### **4.2. Gestión de la cuenca**

De la sección anterior podemos concluir que, para cubrir la demanda hídrica de los distintos usuarios, los usuarios de la cuenca del Chili se han visto en la necesidad de regular su cuenca

a través de un sistema de reservorios y embalses que aprovechen el agua de zonas con un mayor nivel de precipitación, ubicadas en la cuenca alta.

La infraestructura de regulación de la cuenca ha permitido que Arequipa pueda, en general, cubrir la demanda de agua para sus distintos usos consuntivos. Sin embargo, se reportan problemas severos problemas de distribución y poca accesibilidad del recurso, específicamente para usos agrícolas y urbanos.

Al igual que otras cuencas, institucionalmente la cuenca del Chili se compone por autoridades sectoriales del nivel nacional, autoridades locales (incluyendo a los órganos reguladores y plataformas de gestión del agua) y usuarios de agua. Haciendo un recuento de los actores que hasta el momento hemos mencionado, desde el ámbito nacional tenemos a los ministerios que componen el Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos y a la ANA como órgano rector.

Desde el ámbito local encontramos en primer lugar a los dos niveles subnacionales: el Gobierno Regional de Arequipa y el Gobierno Provincial. Asimismo, encontramos a la empresa pública reguladora de agua en Arequipa, SEDAPAR; y, al Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca del Chili, que se encuentra liderado por la representación local de la ANA.

Finalmente, a nivel de los usuarios del agua podemos encontrar a los usuarios consuntivos (agrícola, minero, industrial y poblacional) y no consuntivos representados por la empresa pública de generación de electricidad EGASA.

**Tabla 5: Principales actores en el arreglo de gobernanza ambiental de la minería de Arequipa**

Autoridades sectoriales	Autoridades locales	Usuarios de Agua
Ministerio de Energía y Minas	Gobierno Regional de Arequipa	Sociedad Minera Cerro Verde
Ministerio de Agricultura y Riego	Gobierno Provincial de Arequipa	EGASA
Autoridad Nacional del Agua	Municipalidades distritales	Juntas de regantes de la zona hidrológica Quilca-Chili-Vitor
Ministerio de Energía y Minas	SEDAPAR	Población de Arequipa
	Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca	Industriales de ciudad de Arequipa
		Sociedad civil organizada

Líneas atrás mencionamos cómo se organiza el arreglo de gobernanza del agua a partir de la promulgación de la Ley de Recursos Hídricos en el año 2009. Sin embargo, el caso de la relación de Arequipa con la empresa minera se remonta a épocas anteriores a la creación de la nueva ley. Estamos, pues, frente a un caso en el que el nivel subnacional adquiere una especial importancia debido a los vacíos anteriores a la creación del SNGRH.

Hasta antes de la nueva Ley de Gestión de Recursos Hídricos y la creación de la Autoridad Nacional de Agua los Gobiernos Regionales jugaban un rol central en la gestión de recursos

hídricos, ya que tenían dos mecanismos que les otorgaban competencias sobre la gestión del agua:

- a. La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales<sup>19</sup> (2002), que convierte a este nivel de gobierno en la máxima autoridad de ordenamiento territorial a nivel regional<sup>20</sup>; y,
- b. La antigua Ley General de Aguas<sup>21</sup> (1969), que tras la creación de los gobiernos regionales (2002) convierte a las Direcciones Regionales de Agricultura la máxima autoridad de gestión de cuencas (siempre y cuando no hayan sido conformadas Autoridades Autónomas de Cuenca antes<sup>22</sup>).

El peso otorgado inicialmente a los Gobiernos Regionales responde a una tendencia regional por reducir el papel del Gobierno Central en la gestión de recursos y descentralizar las responsabilidades hacia los gobiernos regionales (Ortiz, 2008)<sup>23</sup>. La lógica era presionar la reforma del sector hacia una gestión de recursos hídricos a nivel cuencas.

---

<sup>19</sup> Decreto de Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, 2002

<sup>20</sup> El artículo 53: “Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial, en concordancia con los planes de los Gobiernos Locales” (...) “Formular, coordinar, conducir y supervisar la aplicación de las estrategias regionales respecto a la diversidad biológica y sobre cambio climático, dentro del marco de las estrategias nacionales respectivas”, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, 2002

<sup>21</sup> Decreto Ley 17752, Ley General de Aguas, de 1969.

<sup>22</sup> En total se llegaron a conformar solamente 5 Autoridades Autónomas de Cuenca de 106 cuencas a nivel nacional: Jequetepeque, Chira-Piura, Chancay, Santa y Chillón-Rimac.

<sup>23</sup> En un balance sobre legislaciones de manejo de agua a nivel regional, Ivan Ortiz identifica características comunes en las reformas del sector como la tendencia hacia la administración a nivel de cuencas, reducción del papel del estado, desplazamiento de las responsabilidades estatales a terceros; y descentralización de las responsabilidades hacia los gobiernos locales. Ortiz, Iván. Autoridad de cuencas y gestión de recursos hídricos, una aproximación. PUCP, 2008.

En el caso de Arequipa, las responsabilidades de gestión de la cuenca recayeron sobre la Dirección Regional de Agricultura a través de la Administración Técnica del Distrito de Riego (ATDR). Este enfoque en riego –y no en gestión de cuenca- habría significado un sesgo beneficiando, principalmente, a todos aquellos usos relacionados a la producción agraria.

Arequipa, sin embargo, encontró en la construcción de una institucionalidad paralela las respuestas que le permitieron balancear las demandas de agua en su territorio. Desde el año 1983 hasta el 2014 la gestión de los usos de agua dependió de un Comité Multisectorial de Cuenca. Este Comité Multisectorial estuvo integrado por 4 de las 9 juntas de usuarios del Chili, la Gerencia Regional de Agricultura, la empresa de agua SEDAPAR, la empresa de energía EGASA, Cerro Verde y la ATDR (representante del sector riego). La coordinación del comité multisectorial estuvo a cargo de la Gerencia Regional de Agricultura y su participación fue clave para funciones de articulación con la ATDR. De acuerdo con los actores de cuenca que formaron este espacio, el Comité Multisectorial fue clave para la institucionalización de la gestión de los derechos de agua como un mecanismo negociado<sup>24</sup>.

La creación de la Autoridad Nacional del Agua dio paso a que las antiguas ATDR se transformen en la Autoridades Administrativas de Agua (AAA). Esta entidad, independiente del Gobierno Regional, asumió funciones de coordinación en los espacios de gestión para la cuenca regulada<sup>25</sup>. Al tratarse de una plataforma no formalizada en el marco del Sistema

---

<sup>24</sup> "Ahí se discutía el balance hídrico y ahí participaban los usuarios del sistema regulado; y era negociado. Todos los años se reunía el Comité Multisectorial para ver varias cosas: cómo se distribuía el agua de las represas y cómo se hacía el mantenimiento del sistema. Y aportaban" (Ronald Fernández, 2015)

<sup>25</sup> De acuerdo a entrevistas se han reportado avances en la conformación de un Comité de Gestión de Cuenca, la nueva forma de autoridad a nivel de cuenca introducida a partir del 2009, pero entrará en funcionamiento a partir del 2015.

Nacional de Recursos Hídricos el Comité Multisectorial fue disuelto en el año 2015 y sus participantes asimilados dentro del nuevo Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca del Chili. La creación del CRHC permitió que el Chili cuente con un Plan de Aprovechamiento de Recursos Hídricos que, a la vez, era validado por el gobierno central.

La experiencia de concertación entre usuarios permitió que el proceso de creación del CRHC fuera un proceso relativamente fluido. Sin embargo, el propósito de la creación del Comité Multisectorial fue gestionar el agua de la sección regulada de la cuenca. Al conformarse una plataforma de participación cuyo enfoque específico era la cuenca, otros actores que conforman la zona hidrológica del Quilca-Chili-Vitor y que han sido indirectamente afectados por la construcción de infraestructura de regulación de la cuenca vieron la oportunidad para ser incluidos en el nuevo mecanismo de gestión de la cuenca.

Las cuencas que reclamaban ser incorporadas en el Consejo de Cuenca del Quilca-Chili son la cuenca de Camaná-Majes y la cuenca de Colca-Sihuas. Estos reclamos, según usuarios de ambas cuencas, obedecen a opiniones técnicas de expertos y han encontrado eco en la ANA. El punto del reclamo es que las represas de Bamputañe y el Pillones afectan, respectivamente, las subcuencas relictivas del Colca-Sihuas y Camaná-Majes. En este sentido, los usuarios de Colca-Sihuas y Camaná-Majes, ambas cuencas agrícolas, buscaban que el Consejo de Cuenca del Chili abarque no únicamente al sistema regulado sino a todo el sistema de cuenca del Chili.

La ANA, por su parte, emitió en el año 2016 una normativa que exige a representantes de las tres cuencas integrarse en una zona especial. Si bien la directiva ya ha sido aprobada por la autoridad de agua, el proceso de integración entre las tres cuencas necesita de presupuesto y

coordinación técnica entre cuencas, motivo que retrasa la implementación de esta zona especial.

## **5. Gobernanza ambiental y ejercicio de derechos en la cuenca del Chili**

A lo largo del capítulo hemos analizado cómo se articulan e implementan los arreglos de toma de decisión sobre agua en distintos niveles de gobierno y de qué modo se adaptan a las particularidades del desarrollo de industrias extractivas. En particular, hemos visto cómo se complejiza este arreglo de gobernanza en espacios subnacionales, donde encontramos una red de instituciones que tienen como unidad básica la cuenca.

Partiendo de la naturaleza de los conflictos por el agua en el Perú, observamos que la concentración de urbanización y actividades productivas genera situaciones de competencia por el agua entre usos, especialmente en la vertiente Pacífico. Este aspecto genera una paradoja familiar: la consolidación de economías de enclave que se relacionan con el crecimiento urbano y el mayor consumo de energía. De modo que, el impacto de las industrias extractivas sobre las fuentes de agua no puede limitarse únicamente al volumen de consumo o a la eficiencia en el manejo hídrico. Se trata, pues, de un tipo de actividad que genera impactos en el proyecto geográfico sobre el territorio y el manejo de recursos hídricos en las cuencas.

Como mencionamos en el capítulo anterior, las asimetrías de poder se expresan a lo largo de la cadena de toma de decisiones del sector, reforzando condiciones de desigualdad que impactan en el ejercicio de derechos. Utilizando los criterios que mencionamos en el marco teórico existen 3 tipos de derechos civiles y políticos que se relacionan con la capacidad que

tienen los usuarios para acceder a las decisiones sobre el agua: derecho de acceso a la información (relevante para tanto para la etapa de desarrollo minero como para la etapa de producción); derecho a la participación (aplicable también en las mismas etapas) y, el derecho a la vida digna (relacionado a los procesos de fiscalización, mitigación y reparación ambiental durante la etapa de producción).

Por un lado, se encuentra el derecho de acceso a la información que, como mencionamos en este capítulo, tiene serios problemas de accesibilidad debido al alto nivel de concentración de la información en niveles sectoriales de toma de decisión. Encontramos que las mayores atribuciones en materia de agua se concentran a nivel del gobierno central: el Ministerio del Ambiente (MINAM) y el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) tienen por encargo, respectivamente, aprobar los Estudios de Impacto Ambiental y otorgar las licencias de agua. Hasta el año 2015, sin embargo, el sector que se encargaba de la certificación de los EIA y su posterior fiscalización era el Ministerio de Energía y Minas. El MINAGRI, por otro lado, continúa concentrando las competencias en materia de otorgamiento de derechos de uso de agua ya que la Autoridad Nacional del Agua (ANA) se encuentra alojada en este ministerio.

Esta es la principal característica de la gobernanza ambiental en el sector extractivo peruano: las decisiones relacionadas al otorgamiento de licencias de agua y planes ambientales se encuentran concentradas a nivel del gobierno central. Sin embargo, en los últimos años hemos visto una desconcentración (mas no descentralización) administrativa en materia de agua gracias a la creación de la ANA y sus respectivas Autoridades Locales del Agua (ALA).

Al mismo tiempo, hemos visto que existen limitantes técnicas y políticas que acompañan la evaluación y seguimiento de los EIA. Desde el plano técnico se trata de instrumentos que se

aplican antes de empezar con las operaciones mineras y basan sus supuestos en proyecciones. Desde el lado político son documentos que siguen siendo elaborados y socializados por las mismas empresas.

En segundo lugar, tenemos el derecho a la participación. Sobre este apartado podemos afirmar que, a partir de la promulgación de la Ley de Recursos Hídricos en el 2009, el arreglo de gobernanza de agua en el Perú dio pasos hacia el reconocimiento de las cuencas como unidad básica de ordenamiento del sector. A partir de la cuenca se construye un ecosistema de usuarios y autoridades sectoriales que pertenecen al Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos. Sin embargo, el reto de implementar mecanismos de gestión de agua a nivel de cuenca yace en adaptar las instituciones previas a la creación de las autoridades sectoriales de agua creadas a finales de la década pasada.

La cuenca del Chili ya contaba con mecanismos de participación en materia de gestión de usos de agua antes de la creación de las autoridades de agua y los consejos de recursos hídricos de cuenca. El agotamiento de la cuenca forzó a los usuarios de agua a promover la construcción de embalses y reservorios que permitan canalizar el agua de zonas con mayores niveles de precipitación hacia zonas más secas, pero con un clima más estable que permita actividades productivas. En 1983, cuando los usuarios del Chili promovieron la creación de un Comité Multisectorial de cuenca, el problema que intentaron responder fue cómo distribuir el agua del segmento regulado del Chili. Esta experiencia supuso las semillas de un proyecto geográfico en donde la asignación de derechos de uso de agua se gestiona a partir de pactos entre usuarios.

Es decir, en el caso del Chili, el reto de la implementación del Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos fue armonizar las nuevas instituciones con instituciones originalmente creadas para administrar los excedentes generados por la construcción de infraestructura de agua.

Se puede afirmar, en este sentido, que la regulación y generación de excedentes de agua se convierte en la principal característica material del río Chili. El grado de beneficio que reciban los distintos usuarios sobre estos excedentes denota su grado de participación o nivel de cercanía a los arreglos de toma de decisión sobre el agua.

La regulación de agua en el Chili trajo efectos positivos para la capacidad productiva de la región para la región: la expansión de la frontera agrícola en las pampas desérticas de Majes y el mejor acceso a recursos hídricos para expandir operaciones mineras han convertido a Arequipa en una de las regiones más competitivas del país. Sin embargo, la consolidación de estas actividades también ha derivado en mayores demandas de agua para uso poblacional y problemas relacionados a la calidad del agua debido a la contaminación de las fuentes. Por otro lado, la deficiente distribución del agua no permite satisfacer la demanda hídrica de una gran cantidad de usuarios agrícolas ni de zonas de expansión urbana en la misma ciudad de Arequipa. Un actor que sí se ha visto consistentemente beneficiado por la tecnificación de la cuenca del Chili es SMCV. Los derechos de uso de agua para la minera equivalen al consumo poblacional de Arequipa y el incremento en la asignación de licencias se ha producido en paralelo al crecimiento de la infraestructura de regulación.

Sin embargo, la construcción de infraestructura de agua en zonas con alto nivel de precipitación ha relegado de los espacios de toma de decisión a los usuarios de las subcuencas

que alimentan el curso regulado del río Chili, quienes todavía aguardan la implementación de una zona especial de gestión del agua que les incluya en el consejo de cuenca del Chili.

En relación con el tercer punto, relacionado al derecho a la vida digna, encontramos que las reglas de acceso y uso de los bienes comunes es la semilla de conflictos socioambientales a nivel nacional. El acceso al agua en la cadena de toma de decisiones del sector extractivo se disputa principalmente en las etapas posteriores a la exploración y previas al desarrollo de la operación minera (el “upstream” de la cadena de valor). En específico, hemos visto avances y retrocesos en el proceso de certificación y fiscalización ambientales en los últimos años.

En el caso del Chili, sin embargo, no encontramos un conflicto insignia que haya quebrado el arreglo de gobernanza de agua instituido desde 1983. Lo que sí encontramos es un impulso a la construcción de infraestructura de agua por parte de la minería a partir de la última década.

El énfasis puesto en la construcción de infraestructura de agua que provea de saneamiento a las nuevas expansiones urbanas (Characato, Chiguata, Sabandía, Uchumayo, Yura y la Joya) así como el tratamiento de vertimientos urbanos, sugiere que la prioridad de las autoridades locales es el cierre de brechas en materia de acceso y calidad de agua para la población urbana. Este aspecto, si bien resulta positivo, se ha producido en el marco de la consolidación de mecanismos de toma de decisión que, en la práctica, son centralizados. Sin embargo, nuevamente debemos remitirnos a las bases sentadas en el arreglo de gobernanza creado en 1983 para gobernar los recursos hídricos de la cuenca.

En este sentido, para analizar este último apartado deberíamos mirar con mayor detalle si es que han existido condiciones que hayan permitido la conformación de arreglos híbridos de

gobernanza. Es decir, la adaptación de un arreglo de toma de decisión profundamente sectorializado a instituciones locales sólidas.

Por otro lado, vale la pena indicar que en ámbitos como Arequipa también subsiste el problema de las limitadas competencias subnacionales en materia de ordenamiento territorial. Esto hace que a nivel local cobren importancia instancias creadas desde la empresa privada, como las audiencias de socialización de los estudios de impacto ambiental, o en el caso de la gestión de la cuenca los consejos de cuenca.

Nos encontramos pues, frente a dos grupos de actores sociales. Actores que pertenecen al ámbito sectorial y privado con amplio poder y capacidad de decisión (ratificados por el arreglo de gobernanza del sector extractivo) y actores que pertenecen al ámbito local con capacidad de decisión limitada. Sin embargo, al ser quienes reciben los efectos directos de la extracción (sea por el enorme flujo de rentas como por los impactos sociales y ambientales) son los actores del ámbito local quienes parecen contar con mayor capacidad organizativa para exigir un papel en la cadena de toma de decisiones.

## Capítulo III

### Cerro Verde y su relación con la cuenca del Chili

Como mencionamos al cierre del capítulo anterior, el arreglo de gobernanza ambiental en la cuenca del río Chili se compone a partir de una combinación de instituciones que funcionan tanto a nivel nacional como a nivel local. En este sentido, las decisiones que se toman a nivel nacional tienen un impacto en el nivel local. Sin embargo, a nivel de cuenca existen una serie de instituciones y mecanismos que, aparentemente, permiten filtrar estas decisiones en función a intereses locales. En relación con el derecho al agua, sin embargo, queda aún poco definido cuál ha sido la influencia de la minería en el ejercicio de derechos civiles y políticos asociados al acceso y uso al agua en Arequipa. Tampoco sabemos cómo es que se articulan los intereses de los distintos usuarios a la decisión de encargar a SMVC el financiamiento y construcción de infraestructura de agua.

Nuestra segunda pregunta de investigación apunta a entender a mayor cabalidad este aspecto. Este capítulo busca reportar qué tipo de asimetrías de poder delimitan el ejercicio del derecho al agua entre usuarios de cuenca y cuáles son los discursos que se forman alrededor de las demandas de agua de los usuarios.

Empezaremos analizando a SMCV como usuario de agua de la cuenca del Chili y cómo se desarrolló el proceso de asignación de derechos de agua a lo largo de sus operaciones. Nos

enfocaremos especialmente en la manera como el problema de la escasez de agua ha sido enfrentado por la minera en medio de este proceso y qué rol desempeñaron los distintos usuarios en relación con los acuerdos para la construcción de infraestructura de agua en la cuenca del Chili. La segunda sección analiza el papel de las autoridades nacionales en el proceso de asignación de los derechos de agua y la certificación ambiental. Finalmente, la última sección analiza el papel de los actores locales en la construcción de acuerdos por el agua con la empresa minera.

El principal insumo de este capítulo serán fuentes de información primaria como los informes de sostenibilidad de la minera, los estudios de impacto ambiental y las entrevistas realizadas en el marco del trabajo de campo en la ciudad de Arequipa. También nos apoyaremos en fuentes secundarias como artículos de prensa que dan cuenta del proceso y la opinión de expertos en el tema.

### **1. Antecedentes de Sociedad Minera Cerro Verde (1994 – 2014)**

Sociedad Minera Cerro Verde S.A. es una de las principales empresas mineras operando en Sudamérica. Como ya mencionamos, el yacimiento se ubica a 30 kilómetros al sur de la ciudad de Arequipa, en el distrito de Uchumayo. Su capacidad de influencia se extiende adicionalmente a los distritos Yarabamba, Jacobo Hunter y Quequeña.

Desde el año 2007 las operaciones de Cerro Verde están a cargo de la empresa norteamericana Freeport-McMoran. Previamente, el proyecto fue operado por las corporaciones Phelps Dodge (1999 – 2007) y Cyprus Amax Minerals (1994-1999).

En el año 1994 Sociedad Minera Cerro Verde y el Estado peruano suscriben un contrato de estabilidad jurídica. Las cláusulas de este contrato garantizan a la empresa las mismas condiciones tributarias vigentes al momento de la suscripción por un plazo determinado. A cambio de este contrato Cerro Verde se comprometió a invertir cerca de USD 34 millones (Cárdenas, 2019). Cerro Verde y el Estado peruano renovaron este contrato de promoción de la inversión en los años 1998 y 2012.

Cerro Verde se ubica en la primera posición de producción de cobre en el país, aportando con el 20% de la producción nacional y ubicándose por encima de otras grandes minas como Las Bambas (Apuímac), Antamina (Cajamarca) y Southern (Moquegua). Únicamente en el año 2018 (Fernández J. , 2019), la empresa extrajo 1049 millones de libras de cobre a un ritmo de producción de casi 396 toneladas métricas por día. Por otro lado, al 2019 las ganancias trimestrales de Cerro Verde se ubican por encima de los USD 200 millones (Energiminas, 2019).

Parte del éxito de la operación se debe a la manera como ha empleado sus contratos de estabilidad jurídica para financiar expansiones clave. La primera gran expansión fue la construcción de una planta concentradora de sulfuros en el año 2006. La segunda obra corresponde a la construcción de la nueva unidad productiva conocida como Cerro Verde II.

La planta concentradora de sulfuros, también llamada “Proyecto Sulfuros Primarios”, significó un salto productivo de 38 a 108 toneladas métricas diarias. Con “Cerro Verde II” la minera duplicó sus volúmenes de producción, superando las 300 toneladas métricas diarias.

El éxito de Cerro Verde tiene un correlato en la mayor demanda de recursos hídricos de la cuenca del Chili. Naturalmente, las licencias de agua otorgadas a Cerro Verde se han ido

incrementando al ritmo del incremento de su producción. Sin embargo, el impacto de la minera en las fuentes de agua no se limita únicamente a la demanda directa generada por los procesos hidroquímicos de la mina. Como mencionamos en el capítulo anterior, la demanda urbana de agua también se incrementa como producto de la consolidación económica de la ciudad de Arequipa y el éxito de las operaciones mineras.

Más allá de conocer los montos precisos del consumo de agua de la minera (información que detallamos en el capítulo anterior), resulta interesante conocer en qué modo el arreglo de gobernanza imperante en la cuenca del Chili influyó en la manera como la minera obtuvo sus derechos de uso de agua y que rol desempeñaron el resto de los usuarios de cuenca en este proceso. Asimismo, resulta importante analizar cuál es la percepción del resto de actores frente al incremento en el volumen de las operaciones de Cerro Verde y su relación con los recursos hídricos de la cuenca.

## **2. El Círculo Virtuoso del Agua**

De acuerdo con las últimas ediciones de la Memoria Anual y el Reporte de Sostenibilidad Corporativa, Sociedad Minera Cerro Verde aplica una política corporativa de eficiencia hídrica conocida como el Círculo Virtuoso del Agua. La empresa minera distingue 4 elementos que componen el Círculo Virtuoso del Agua: (1) inversión en represamientos, (2) potabilización y saneamiento, (3) reciclaje de aguas servidas y (4) concertación técnica con los usuarios de cuenca.

Cada una de estas medidas puede mapearse a una serie de medidas de Cerro Verde, que ha ido adoptando a lo largo de los últimos años para conseguir consensos en materia de

eficiencia hídrica con el resto de los usuarios de la cuenca. Esto significa, por un lado, garantizar los volúmenes de agua que permitan satisfacer las demandas de agua; y, por otro, impulsar las distintas plataformas de concertación técnica disponibles para la cuenca.

En su último reporte a la Bolsa de Valores de Nueva York, Freeport McMoran especifica que el problema de escasez de agua es una de las amenazas más importantes a la sostenibilidad de sus operaciones<sup>26</sup> a lo largo del globo. La experiencia en Cerro Verde, sin embargo, representa un modelo destacado para la empresa, principalmente debido a la efectividad que ha mostrado la minera al momento de alinear su demanda de agua a las necesidades del resto de usuarios de la cuenca. La misma percepción es recogida por el Consejo Internacional de Minerales y Metales (ICMM por sus siglas en inglés). Esta entidad privada consideró al Círculo Virtuoso del Agua entre las tres experiencias destacables a nivel mundial en relación con el manejo concertado de fuentes de agua y participación de la comunidad.

El Canadian International Resources Development Institute (CIRDI) es otra entidad que estudió el caso de Cerro Verde en una investigación realizada por Jocelyn Frayser en el año 2017. El reporte describe el historial de Cerro Verde trabajando de la mano con las partes interesadas en la mejor administración del agua, citando el ejemplo de los convenios con EGASA y SEDAPAR para el financiamiento y construcción de infraestructura de agua (Fraser, 2017).

Desde el extremo opuesto la tesis doctoral de Denisse Roca Servat (2012) problematiza la mirada en donde el Círculo Virtuoso del Agua aparece como una plataforma de concertación

---

<sup>26</sup> *"Our mining operations depend on the availability of significant quantities of secure water supplies"* (Freeport - McMoRan Copper & Gold Inc., 2014)

de intereses. Para la autora el plan de Cerro Verde funciona como una estrategia para imponer un proyecto geográfico particular conveniente a la minería. En este sentido, se observa la construcción de infraestructura como una manera de “comprar” derechos de agua en un sistema en donde no existe un mercado abierto del agua y los derechos son asignados por criterios técnicos (Roca Servat, 2012).

En síntesis, el “Círculo Virtuoso” representa una poderosa política corporativa que ha llegado a modificar -para bien o para mal- los arreglos establecidos de gobernanza en la cuenca del Chili. Este proceso no ocurrió de la noche a la mañana. Las obras y medidas que componen el “Círculo Virtuoso del Agua” son fruto de un proceso de adaptación a las condiciones de escasez relativa de agua.

Un aspecto para considerar es que el impacto de las industrias extractivas en las fuentes de agua no puede limitarse exclusivamente en términos del consumo directo del agua o la contaminación en las fuentes. En este sentido, al organizar los usos de agua en la cuenca el “Círculo Virtuoso del Agua” aborda el aspecto fundamental de la eficiencia hídrica como tarea del conjunto de los usuarios de cuenca. La minería es especialmente vulnerable a la escasez de agua debido a la naturaleza de sus procesos. En este sentido, para hacer frente a una situación de escasez de agua SMCV busca coordinar con el resto de los usuarios y procurar que el consumo eficiente de agua sea generalizado.

Este consumo eficiente, sin embargo, se construye a partir de una serie de acuerdos y consensos entre actores que forman parte de la cuenca regulada del Chili, a pesar de que se trate únicamente de un sector de una zona hidrográfica más grande.

### **3. Participación de los actores locales**

El Círculo Virtuoso del Agua consiste en 4 fases. La primera se relaciona con el aspecto de regulación de la cuenca mediante reservorios y represas. La primera gran intervención de Cerro Verde en este apartado fue el cofinanciamiento de la represa Pillones y el financiamiento y construcción de la represa Bamputañe. Combinadas, ambas represas aportan el 25% del caudal regulado del río Chili.

De acuerdo con la vicepresidenta de asuntos corporativos de Sociedad Minera Cerro Verde, desde que la empresa minera empezó a operar en los años 80 existía la percepción de que la cuenca del Chili se encontraba oficialmente “agotada”<sup>27</sup>. Esto supuso un obstáculo al momento de planificar la primera gran expansión de la minera, la planta de sulfuros primarios. Estudios de factibilidad preparados por la minera entre los años 2002 y 2003 comprobaron la existencia de un volumen importante de excedentes de agua provenientes de las precipitaciones y que terminaban por desembocar en el océano pacífico<sup>28</sup>.

Según Torreblanca, Cerro Verde vio la oportunidad de promover un acuerdo entre los actores interesados en el represamiento del río Chili. El principal usuario con demanda de agua en la cuenca es la empresa eléctrica EGASA. La generación de agua en Arequipa depende únicamente de hidroeléctricas y el agotamiento de la cuenca representaba una potencial crisis energética. Es así como en el año 2004 Sociedad Minera Cerro Verde y EGASA suscribieron un convenio para cofinanciar la represa Pillones.

---

<sup>27</sup> “La cuenca formalmente estaba agotada, porque así es como la declararon en los 80; pero en principio no puede estar agotada si pierdes agua en el océano.” (Torreblanca, 2014)

<sup>28</sup> “Entonces empezamos a revisar y se hicieron muchos estudios sobre el tema hídrico hasta que alguien se dio cuenta y dijo: por qué todos los veranos que llueve el agua se pierde en el mar, y luego dicen que no hay agua”. (Torreblanca, 2014)

La construcción de Pillones terminó en 2006 y requirió de una inversión de USD 22 millones en donde el 40% fue financiado por Cerro Verde y el 60% por EGASA. Pillones permitió sumar 80 millones de metros cúbicos por año a la cuenca regulada del Chili (Egusquiza Economistas, 2018)

El éxito de la experiencia facilitó que en 2008 Cerro Verde y EGASA suscribieran un nuevo acuerdo (EGASA, 2019). Esta vez la minera se comprometía a financiar la totalidad de una represa en la subcuenca del Colca. La represa, bautizada Bamputañe, fue culminada en 2010 y contribuye con 40 millones de metros cúbicos adicionales a la cuenca del Chili. El acuerdo de entendimiento entre Cerro Verde y EGASA también permitió que la empresa minera pueda gozar de una tarifa eléctrica estandarizada.

El tercer aporte de Cerro Verde al sistema regulado del Chili es la represa de San José de Uzuña, construida y financiada en un 80% por la minera. San José de Uzuña fue construida para fines sociales, y beneficia directamente a los agricultores de los distritos de Yarabamba, Quequeña y Polobamba.

En la actualidad los represamientos construidos por Cerro Verde representan 1 de cada 3 metros cúbicos de agua disponibles en el sistema de represamientos en la provincia de Arequipa. Asimismo, contribuyen al 25% del caudal regulado del río Chili (SMCV, 2019).

El incremento de disponibilidad de agua permitió a Cerro Verde acceder a nuevas licencias de agua. En el EIA del Proyecto Sulfuros Primarios se explica que los derechos de agua para el desarrollo de las operaciones provendrán de la presa Pillones. El EIA de la misma presa, que fue presentado como anexo al EIA del Proyecto Sulfuros Primarios, especifica que el 60% del volumen de agua para usos consuntivos añadido a la cuenca (80 millones de metros

cúbicos al año) están destinados para satisfacer las necesidades de Cerro Verde, mientras que el 30% para fines agrarios y el 10% para usos poblacionales (Knight Piésold, 2004).

Si bien la infraestructura de represamiento es una forma de generar excedentes en la cuenca a partir de las precipitaciones, simplemente con este aporte la estrategia de Cerro Verde aún no se configuraba como una política de eficiencia hídrica. El paso clave, en este sentido, fue el financiamiento y construcción de plantas de tratamiento y potabilización de agua.

La Planta de Tratamiento de Aguas Residuales “La Enlozada” fue financiada y construida por Cerro Verde en un convenio con la empresa municipal de aguas SEDAPAR. Al igual que las presas, la planta de tratamiento para el río Chili es otra obra que busca generar excedentes de agua previamente desaprovechados. Sin embargo, estos excedentes ya no podrían generarse a partir de la canalización ni del represamiento de la cuenca. En este sentido, la posibilidad de aprovechar las aguas servidas provenientes de los vertimientos se presentó como la mejor opción para la minera<sup>29</sup>.

Gracias a la construcción de la Planta de Tratamiento el volumen de consumo de agua de Cerro Verde se vio duplicado, equiparando al consumo urbano. Es decir, con el aumento de 1m<sup>3</sup> por segundo de agua la compañía minera pasó a acumular licencias de agua equivalentes al 12% del agua de la cuenca.

---

<sup>29</sup> “Cerro Verde ya pensaba en el agua. Las opciones de la minera eran hacer una represa o tratar las aguas del Chili. Se dieron cuenta que hacer un trasvase para generar un nuevo excedente sería más costoso que construir una planta de tratamiento.” (Pinto D. , 2014)

Este nivel de consumo minero, sin precedentes para la cuenca del Chili, bajo condiciones normales habría generado confrontaciones con el resto de los usuarios, en particular con las juntas de usuarios agrícolas, el otro gran uso consuntivo en la cuenca<sup>30</sup>.

Sin embargo, el convenio comprende el consumo de aguas residuales. Es decir, los excedentes generados a partir de la construcción de la planta de tratamiento en ningún momento fueron considerados asignación de derechos de uso de agua para otros usuarios. Este aspecto dio una clara ventaja a SMCV frente a la competencia por estos recursos<sup>31</sup>. La tecnología y los recursos utilizados para la construcción de la planta de tratamiento de agua jugaron en favor de Cerro Verde, ya que el resto de actores en el proceso no contaban con los recursos ni la capacidad de transformar los vertimientos en agua potable.

Otro aspecto que jugó a favor de la minera fue el papel del cosignatario del convenio: SEDAPAR. SEDAPAR es una empresa pública de agua de interés privado. Sus únicos accionistas son los alcaldes distritales de la provincia de Arequipa. Aquí valdría la pena señalar que el censo alcanzado con estos actores fue un proceso lento y que se remonta a mediados de la década pasada. En 2004 el Municipio Provincial, en conjunto con los municipios distritales y algunas organizaciones sociales, protestaron en contra de los beneficios tributarios que gozaba la minera y que les permitieron financiar el Proyecto Sulfuros Primarios.

---

<sup>30</sup> "La minería está (consumiendo) aproximadamente en 6% de esta cuenca. Entonces, en el caso de aumentar por un metro cúbico más significa duplicar su consumo de agua. Si va a duplicar su consumo de agua tendría un problema justo con los agricultores porque ellos no van a querer." (Fernandez R. , 2014)

<sup>31</sup> "Cerro Verde ha aprovechado todo, toda la coyuntura: Uno, tú agricultor, esa agua no es tuya; dos, tú ciudad ¿dónde quedó eso de salvemos al Chili? Y esta campaña de Salvemos al Chili no es reciente, ya salía en los medios y quién las financiaría, yo imagino que tendría que tener una relación con Cerro Verde, de tal manera que la gente ya tenía en la cabeza: hay que salvar el Chili." (Pinto D. , 2014)

Si bien los alcaldes reclamaban por el impacto negativo que tendría la cláusula de reinversión de utilidades sobre las rentas de sus distritos, la resistencia contra la minera no llegó a compatibilizar con las necesidades de la población<sup>32</sup>. No fue sino hasta que colectivos ciudadanos como JAPASEP (Frente de Defensa de Uchumayo) y FREDICON (Frente de defensa del Cono Norte) se unieron a la causa con sus propias demandas, que el movimiento adquirió suficiente tracción como para que la minera busque salidas negociadas.

Más allá reclamar una distribución de la renta que consideraban injusta, los alcaldes distritales no llegaron a consolidar una agenda de trabajo común que les permitiera actuar conjuntamente sobre determinados problemas urbanos, como la contaminación del río Chili. Uno de los aspectos que caracteriza al gasto municipal de las rentas mineras es el inmediatez y la falta de planificación, motivo por el cual la construcción de una planta de tratamiento siempre se vio trunca<sup>33</sup>. Este fue un aspecto que Cerro Verde supo aprovechar a su favor, llegando a presentar propuestas que permitan optimizar el uso de agua en el resto de los usuarios de la cuenca.

Además de los represamientos y la planta de tratamiento, Cerro Verde financió y construyó una planta de potabilización y redes de alcantarillado. Esto se especifica en el segundo componente del Círculo Virtuoso del Agua.

Estas obras, a pesar de no aportar directamente al volumen de agua disponible para la minera tuvieron el efecto de alinear los intereses de la sociedad civil y las autoridades en función al

---

<sup>32</sup> "En ese tiempo la municipalidad provincial a través de una oficina, no recuerdo el nombre, le planteo a Cerro Verde un Convenio Marco. No llegaban a ningún acuerdo porque no existía presión social" (Fernandez R. , 2014)

<sup>33</sup> "(El gasto municipal) Es en base una lógica política electoral. De cada 10 arequipeños 9 viven en la zona urbana. Habrás escuchado que el alcalde de Arequipa no es Zegarra, es Cerro Verde." (Torreblanca, 2014)

problema del acceso al agua. Aquí los actores entrevistados señalan la importancia del rol del Gobierno Regional como actor clave para la concreción de acuerdos con Cerro Verde y la articulación con el resto de la sociedad civil.

Al hablar del Gobierno Regional de Arequipa debemos remitirnos al liderazgo ejercido por el expresidente regional y exalcalde Juan Manuel Guillén; y, la reestructuración del gobierno que incluyó la creación de una autoridad ambiental regional.

El origen del liderazgo de Juan Manuel Guillén se remonta al “arequipazo”, protesta que estalló en el año 2002 en contra de la privatización de EGASA. Guillén, en ese momento alcalde provincial, comandó la protesta a través del Frente Amplio Cívico de Arequipa (FACA), una coalición de gobiernos locales y movimientos sociales. El triunfo de Guillén y el FACA tras el “arequipazo” convierte al exalcalde provincial en una figura de liderazgo entre distintos sectores de la población.

Es por este motivo que Guillén se convierte en un referente en todo tipo de relación entre empresa minera y organizaciones de base<sup>34</sup>. Al asumir funciones como Presidente Regional se convierte en la autoridad encargada de poner en funcionamiento el Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo, también conocido como el “aporte voluntario”.

En el marco de este programa, Cerro Verde se vio obligada a crear un patronato que se encargue de administrar fondos destinados a la ejecución de obras de interés público<sup>35</sup>. El

---

<sup>34</sup> "El Gobierno Regional tenía el apoyo de los sectores populares, entonces desde el 2007 es el que asume el liderazgo de facto del movimiento. En realidad, hay dos niveles: por un lado, la decisión de la población, que promueve este acuerdo; pero tienes por debajo el liderazgo de Juan Manuel Guillén. O sea, que no es tan notorio. Prácticamente la fuerza de la protesta está en el FACA por debajo está Guillén." (Fernandez R. , 2014)

<sup>35</sup> "Se creó un Patronato. Quien decidía era el Patronato donde estaba el arzobispo, el alcalde, el presidente regional y la empresa. Este patronato priorizaba las obras en función al plan de desarrollo regional y municipal. Ya dejó de ser 'te voy a mejorar tus pastos o tu canchita' ". (Torreblanca, 2014)

patronato estuvo liderado por Cerro Verde -a través de un órgano creado exclusivamente para estos fines llamado Asociación Civil Cerro Verde- y conformado por el Gobierno Regional, un representante de los gobiernos locales y el Arzobispado en representación de la sociedad civil. En la práctica, sin embargo, el Patronato se comportó como una herramienta política conjunta entre Cerro Verde y el Gobierno Regional, donde ambos actores priorizaban la construcción de obras de infraestructura pública<sup>36</sup>.

Entre las obras financiadas y construidas por Cerro Verde en coordinación con el Gobierno Regional figuran la planta de potabilización “Miguel de la Cuba Ibarra” y la Distribuidora del Cono Norte y Cono Este. Estas obras garantizan el acceso a agua y desagüe a poblaciones con una larga historia de organización popular y que tienen al problema del agua como una de sus luchas más longevas.

AUPA fue la principal organización de base para los barrios populares de Arequipa. Esta organización nace en 1958 y se convierte en el referente de la lucha por servicios urbanos. Así, para la década de 1990 el número de pueblos jóvenes adscritos a AUPA ya alcanzaban los 450 barrios. En la misma década nace FREDICON, el Frente de Defensa del Cono Norte, como organización independiente que velaba exclusivamente por los intereses de los barrios populares localizados en el Cono Norte de la ciudad<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> *"Es un manejo íntegramente político. Nosotros no participamos en ese patronato y debimos participar por la importancia de la gestión del agua. Se manejó como un tema más de coyuntura política, es por eso que se priorizaron los intercambios viales con los recursos."* (Fernandez R. , 2014)

<sup>37</sup> *"(AUPA) agrupaba a más o menos 450 pueblos jóvenes. Nuestro local tenía 150 sillas. En el entendido que vayan 150 alcanza, que vayan 300 no alcanza. Hubo un problema de espacio y organización. Ahí nace el FREDICON como un instrumento de descentralización a esa cantidad que no ingresaba. (...) Eso era una debilidad frente a evaluar los problemas de Arequipa".* (Dominguez, 2014)

FREDICON adopta el modelo organizativo de frente de defensa. Esto quiere decir que los distintos barrios tienen grupos de representantes (frentes) que reportan a un frente único sobre sus necesidades. Esta forma de organización permitió a FREDICON concentrar sus esfuerzos en temas específicos como la demanda de agua y saneamiento<sup>38</sup>.

Como ya mencionamos, FREDICON fue una de las organizaciones sociales con mayor presencia durante las protestas de los alcaldes de Arequipa contra Cerro Verde. Incluso, otros actores ratifican que su capacidad de influencia incluso sobrepasaba la de los propios alcaldes<sup>39</sup>. Sin embargo, el rol de Guillén como articulador de intereses representó un punto de apoyo para que las organizaciones puedan canalizar sus demandas<sup>40</sup>.

A pesar de la participación de las dirigencias sociales, cabe resaltar que FREDICON no avala abiertamente el accionar de Cerro Verde en Arequipa. En particular, las dirigencias hacen referencia a la falta de un convenio marco que englobe una serie de demandas ciudadanas. Para las dirigencias las obras que forman parte del Círculo Virtuoso del agua son producto de convenios específicos con instituciones y no parte de un compromiso directo de la minera con el pueblo de Arequipa<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> "El FREDICON solo mandaba a 3 o 4 representantes y de ahí informaba al Cono Norte sobre qué se iba a hacer, qué marchas, dónde, cuánta gente, etc. Esa experiencia la quisimos volcar a AUPA para que ya no vayan delegados de los pueblos, sino que se conformen frentes y cada representante luego pueda informar. O sea que haya un Frente de Yura, un Frente de Paucartambo, etc. Y sabes que nos dijeron (en AUPA): *divisionista, irresponsable*". (Dominguez, 2014)

<sup>39</sup> "Me acuerdo también que hubo una reunión en donde Cerro Verde ninguneó a los alcaldes, es decir, ni siquiera los dejó entrar a su oficina. Sin embargo, algunos dirigentes, como Humberto Olaechea y Felipe Domínguez, estaban más empoderados que los mismos alcaldes." (Pinto D. , 2014)

<sup>40</sup> "El Gobierno Regional tenía el apoyo de los sectores populares, entonces desde el 2007 es el que asume el liderazgo de facto del movimiento. En realidad, hay dos niveles: por un lado, la decisión de la población, que promueve este acuerdo; pero tienes por debajo el liderazgo de Juan Manuel Guillén. O sea, que no es tan notorio. Prácticamente la fuerza de la protesta está en el FACA por debajo está Guillén." (Fernandez R. , 2014)

<sup>41</sup> "Su relación (Cerro Verde) con las autoridades (de Arequipa) se basa en la suscripción de distintos convenios individuales. El convenio marco por el desarrollo de Arequipa quedó en un acta" (Dominguez, 2014)

El último componente del Círculo Virtuoso del Agua hace referencia al impulso de espacios de concertación técnica en la cuenca del Chili. Líneas atrás mencionamos lo que supuso el paso de las ADTR a los Consejos Hídricos de Cuenca tras la promulgación de la Ley de Recursos Hídricos en el año 2009.

En este proceso también fue clave el rol del Gobierno Regional bajo la gestión de Guillén. Durante la gestión 2007 – 2015 se efectuó un cambio institucional dentro del gobierno de Arequipa. El modelo de direcciones regionales, basadas en competencias sectoriales, fue discontinuado para dar paso a un modelo basado en gerencias.

Gracias a esta reforma se crea la Autoridad Regional del Medio Ambiente o ARMA. Las antiguas direcciones regionales adoptaban el modelo sectorial de toma de decisiones. Es decir que, aspectos como la aprobación de Estudios de Impacto Ambiental de pequeña minería dependían de la Dirección Regional de Energía y Minas. Asimismo, los aspectos relacionados al agua se vinculaban con la Dirección Regional de Agricultura. Mientras tanto, existían competencias en certificación ambiental que se repartían entre las direcciones regionales de Transporte y Producción.

Bajo el modelo introducido por la reforma de Guillén, ARMA se convierte en un organismo exclusivamente dedicado al medio ambiente y concentra las funciones relacionadas con este sector<sup>42</sup>. Por otro lado, ARMA es un órgano autónomo que reporta directamente al despacho del Gobernador Regional. Esto le otorga mayor libertad operativa frente al resto de gerencias

---

<sup>42</sup> "(ARMA) se crea en el seno de la Presidencia (Regional). Pero lo importantes es que como institución concentra las funciones ambientales de los sectores regionales y se convierte en una autoridad. Entonces Minería sigue decidiendo las concesiones, pero primero me pasa el EIA a mí para que lo apruebe. Entonces el sector antes era juez y parte. Eso es lo que tratamos de corregir por un tema de conflictos (...) En el 2007 se crea esta autoridad." (Pinto D. , 2014)

regionales, pero la vuelve significativamente más vulnerable al manejo político de quien ocupe el cargo más alto en el Gobierno Regional.

Dentro de ARMA se creó el Instituto de Gestión y Tecnología del Agua, oficina que tiene por encargo implementar una política regional de recursos hídricos para actividades como infraestructura y tecnificación del riego. Este instituto, sin embargo, no ha encontrado un financiamiento que le permita sostener sus operaciones<sup>43</sup>.

Hoy ARMA concentra sus funciones en actividades vinculadas a certificación ambiental para la pequeña y mediana minería. Sus competencias en este apartado permitieron al Gobierno Regional convocar a un panel de expertos para que realice un “debate técnico” con participación de Cerro Verde y otros líderes sociales durante el proceso de aprobación del proyecto Cerro Verde II en 2011. Este mecanismo se construyó para elaborar la opinión informada que corresponde a los gobiernos regionales en el caso de la gran minería<sup>44</sup>.

La creación de este espacio fue importante para llegar a acuerdos en relación con el uso del agua en la cuenca del Chili gracias a que se canalizó la participación de los actores en una plataforma de diálogo. Sin embargo, los mismos involucrados en el proceso reconocen que,

---

<sup>43</sup> "Yo mismo redacte la ordenanza (regional) para la creación del Instituto de Gestión y Tecnología del Agua. Este instituto tenía que velar por el cumplimiento de una política regional de recursos hídricos que consta de 13 programas. Básicamente en el tema de gestión de recursos hídricos, infraestructura y tecnificación en áreas andinas. Se aprobó en el 2009 o 2010, pero no se invirtió un sol en su implementación. Hoy el ARMA tiene el instituto, pero no se le asignó presupuesto y tiene una persona." (Fernandez R. , 2014)

<sup>44</sup> "Llegamos y lo planteamos al MINEM y a la empresa: en lugar de una audiencia pública hagamos un debate técnico, porque la audiencia no cumplió ese rol. El misterio dijo: bueno, intenten. La empresa, que no estaba obligada porque ya había cumplido con la audiencia, dijo: sí, discutamos. Entonces trajimos a cinco especialistas: en temas sociales, hidrobiológicos, geológicos, metalúrgicos y económicos. Eran especialistas con reconocimiento regional". (Pinto D. , 2014)

al igual que el Comité Multisectorial de Cuenca, se trata de una institución no formal dentro del arreglo de gobernanza extractivo<sup>45</sup>.

Las experiencias del Grupo Técnico conformado dentro de la ARMA y el Grupo Multisectorial de Cuenca dieron a Cerro Verde una mirada sobre el tipo de relacionamiento que debía sostener con el resto de los actores sociales vinculados a la cuenca del Chili. En este sentido, Cerro Verde tuvo que atravesar por una reestructuración de sus procesos vinculados a aspectos sociales y ambientales a lo largo de sus dos expansiones<sup>46</sup>.

Hoy Cerro Verde cuenta con un Comité de Desarrollo Sostenible compuesto por la presidencia de la minera, la vicepresidencia de asuntos corporativos, las gerencias generales, la gerencia de operaciones y la administración. Por otro lado, la compañía destina 8 millones de dólares anuales a responsabilidad social empresarial y solo en 2018 ha destinado 5 203 020 dólares en obras de sostenibilidad como mejoramiento de vías y apoyo a pequeños productores agrícolas.

#### **4. La dimensión del poder en la gobernanza del agua del Chili**

La dimensión del poder es un aspecto que debe ser considerado al momento de analizar la calidad de los arreglos de gobernanza y su efectividad para garantizar el ejercicio de los derechos en el territorio. En el caso de la gobernanza ambiental del agua, el rol que los

---

<sup>45</sup> "Ojo era paralelo a lo que dice la ley. Pero ese evento tuvo más legitimidad que la audiencia porque el sector académico y los diferentes sectores sociales vieron que las dudas se fueron purgando. El panorama se fue limpiando." (Pinto D. , 2014)

<sup>46</sup> "La visión nuestra cambia a partir de esa expansión al verse que los accionistas de Cerro Verde quieren quedarse a trabajar en Arequipa con las autoridades arequipeñas y los líderes de la población. Entonces ese fue el cambio, el momento donde planificamos la segunda expansión y tuvimos que incorporar equipos completos de relaciones públicas y relaciones comunitarias que no teníamos antes" (Torreblanca, 2014)

distintos usuarios de agua han desempeñado en el arreglo de toma de decisiones puede dar una señal sobre cómo funcionan estas dinámicas de poder.

Del capítulo expuesto se desprende que, efectivamente, SMCV ocupa un rol central en la manera como se han articulado el arreglo de gobernanza del agua en Arequipa. Esto sucede a través de la implementación de la política empresarial del círculo virtuoso del agua. Sin embargo, observamos que existe un aprendizaje por parte de la empresa en relación con su manejo de los problemas sociales y ambientales.

Este aprendizaje se dio frente a situaciones de conflicto que movilizaron tanto a autoridades locales como a organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, es importante recordar que el acontecimiento que da pie a los conflictos no fue una problemática socioambiental relacionada a la reivindicación de los bienes comunes. Muy por el contrario, se trató de conflictos enfocados en el manejo y distribución de rentas extractivas a nivel subnacional.

Esto es importante porque las instituciones creadas para la gestión de recursos hídricos en Arequipa ya se encontraban en funcionamiento antes que Freeport McMoran asuma las operaciones de SMCV. En este sentido, existía la información sobre el impacto de la minera sobre las fuentes de agua y se partía de consensos desde los distintos actores en la cuenca sobre el papel de la minería en la región. Esto habría permitido que los usuarios puedan tomar decisiones sobre la distribución del recurso basadas en un cálculo de costo-beneficio.

Si bien el consejo el Grupo Multisectorial de Cuenca fue creado con el propósito de canalizar las demandas de agua en el segmento regulado de la cuenca, no era su función principal dar recomendaciones sobre las brechas de infraestructura de agua para saneamiento, tratamiento o potabilización de agua. Las demandas sobre este tipo de infraestructura provienen de la

participación de organizaciones sociales urbanas, en particular de los nuevos barrios del norte de la ciudad formados a los lados de la inconclusa carretera a La Joya. La incorporación del FREDICON en las protestas contra Cerro Verde en el 2004 fue determinante para incorporar en el pliego de reclamos una serie de obras de infraestructura que apuntaban a resolver problemas de acceso y calidad de agua en la ciudad.

Por otro lado, SMCV ya había demostrado su capacidad técnica luego de cooperar con EGASA en la construcción de infraestructura de represamiento para la generación de electricidad. Asimismo, la introducción del Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo en el 2008 creó una plataforma de gasto social que alinee intereses del Gobierno Regional con la capacidad de gasto de la empresa minera. Sin embargo, cabe recordar que las condiciones tributarias establecidas en el contrato de estabilidad tributaria fueron el motivo original de disputa entre autoridades, sociedad civil y empresa, motivo por el cual resultaba importante para la sostenibilidad de las operaciones consolidar un papel en el desarrollo de la región.

Precisamente, otro elemento de riesgo reconocido en los instrumentos de gestión de la minera es la ausencia de agua. Es así como las condiciones estuvieron dadas para la implementación de una política de eficiencia hídrica que, por un lado, capitalice los arreglos institucionales contruidos alrededor de la cuenca y, por otro, continúe en la senda de consolidación del papel de la minera en el desarrollo de la región con el fin de legitimar sus condiciones tributarias.

En este sentido, si los arreglos de gobernanza dan lugar reglas institucionales (formales y no formales) para adaptarse a contextos diversos y, a la vez, estas reglas son consecuencia de

las relaciones de poder expresadas en el territorio, en la cuenca del Chili observamos que persisten dos tipos de arreglos basados en realidades paralelas.

Por un lado, se encuentra el arreglo de gobernanza formal que se construye a partir de las instituciones previstas por el Estado (tanto a nivel central como local) para gestionar los usos de agua. Este arreglo de gobernanza se ha visto en constante evolución, especialmente a partir de la creación del sistema nacional de gestión ambiental.

El segundo tipo de arreglo de gobernanza puede considerarse como un arreglo híbrido, construido a partir de situaciones de oportunidad que han permitido a actores no sectoriales (como alcaldes y organizaciones sociales) proponer infraestructura de agua necesaria para la región. Estas propuestas, sin embargo, no habrían podido consolidarse sin la articulación de una capacidad de organización y movilización que alinee los intereses de actores subnacionales.

Por otro lado, tanto el arreglo de gobernanza formal como híbrido confieren importantes niveles de poder a la empresa minera ya que, por un lado, las decisiones se concentran a nivel sectorial y, por el otro, se consolida un modelo de desarrollo con importantes aportes de la misma empresa.

## Capítulo IV

### Conclusiones

Esta investigación se ha enfocado en mostrar las condiciones bajo las cuales las autoridades subnacionales de Arequipa y SMCV consolidaron acuerdos para la construcción de infraestructura de agua. A la vez, hemos analizado los discursos que se tejen alrededor del acceso y uso a las fuentes de agua en el entorno de la operación minera, tanto desde la empresa como el resto de los usuarios de la cuenca del Chili. Finalmente, hemos visto cómo las dinámicas de poder y la materialidad del agua definen la participación de distintos actores en el arreglo de toma de decisiones.

A lo largo de este análisis, el derecho al agua aparece como un elemento transversal pero complejo. Haciendo un breve recuento únicamente de los distintos niveles de satisfacción en las demandas de agua encontramos distintos escenarios. Por un lado observamos que existen demandas de agua domiciliarias en la ciudad de Arequipa que han sido -o están siendo- satisfechas gracias a la infraestructura de agua construída en los últimos años. También observamos que en la agricultura persisten las brechas de distribución del recurso en distintos segmentos de la cuenca del Chili, así como juntas usuarios que exigen incorporarse a los mecanismos de gestión del agua. En tercer lugar, vemos que el consumo industrial de agua se ha mantenido en sus niveles usuales, aunque su aporte al PBI de la región se ve disminuido debido a la importancia adquirida por la minería. Finalmente, vemos que SMCV duplica su consumo de agua gracias a convenios específicos con quienes representan sus principales competidores en el consumo de agua: la generadora de electricidad (EGASA), los usuarios agrícolas y las municipalidades responsable del saneamiento metropolitano.

Sin embargo, la complejidad del ejercicio del derecho al agua se expresa en una serie de derechos civiles y políticos que tienen impactos en la capacidad de los actores para acceder y decidir sobre el territorio. Aquí, la gobernanza del agua en contextos extractivos se comporta como un sintetizador de instituciones y medidas que permiten articular los distintos intereses asociados a este recurso.

Respecto a este apartado encontramos que la minera encontró espacios dentro del arreglo de gobernanza que le permitieron aplicar su propia política empresarial de eficiencia hídrica (centrada en la construcción de infraestructura de regulación de la cuenca) y convertirla en un elemento central de la política pública. Esta política, llamada “el Círculo Virtuoso del Agua”, apunta a resolver problemas relacionados a la calidad y accesibilidad del agua en la cuenca y, a la vez, garantizar el suministro de agua necesario para sostener las operaciones mineras al ritmo esperado. Entre las obras de infraestructura que han sido financiadas y construidas por la minera gracias al “Círculo Virtuoso del Agua” destacan las represas Pillones y Bamputañe, la planta de potabilización Miguel de la Cuba Ibarra y la planta de tratamiento de aguas residuales “La Enlozada”.

Sin embargo, más allá de estas constataciones hace falta entender cómo es que el ejercicio de derechos civiles y políticos asociados al acceso y uso del agua se ven afectados por los convenios de SMCV y autoridades. Asimismo, cual es la sostenibilidad de este tipo de acuerdos desde una perspectiva de derechos.

Conviene responder esta pregunta en dos partes. La primera tiene, necesariamente, que abordar el aspecto que ya mencionamos en el marco teórico sobre los límites del derecho al

agua. La segunda parte se encuentra más relacionada a cómo los acuerdos de Cerro Verde se inscriben en una discusión más amplia sobre el ejercicio de poder en la cuenca del Chili.

### **1. El ejercicio del derecho al agua en la cuenca del Chili**

A lo largo de la tesis hemos tratado de ubicar al derecho humano al agua dentro de los márgenes conceptuales de la ecología política. Desde este enfoque, las relaciones socio-ecológicas que se construyen alrededor de las fuentes de agua son un aspecto tan importante como el acceso material al recurso. Esto es especialmente relevante en los casos de conflictividad en contextos extractivos.

La eficiencia hídrica ha adquirido una relevancia importante en las operaciones de gran minería en los últimos años. Los planes de aprovechamiento de agua se diseñan bajo estándares de buenas prácticas que incluso permiten ofrecer mayores volúmenes de agua a los usuarios de cuencas afectados por la actividad. Sin embargo, la conflictividad por el agua continúa siendo un problema en el país.

El agua es un recurso cuya materialidad define las relaciones socio-ecológicas que se construyen a su alrededor. La importancia de este recurso tanto para actividades productivas como para la generación de energía, la salud y la seguridad alimentaria hace ver que se trata de un recurso esencial para definir el proyecto de territorio. En este sentido, el motor de los conflictos termina por ser una competencia entre proyectos territoriales más que una pugna por el acceso material al agua. En este sentido, los desequilibrios de poder al momento de decidir sobre el territorio tienen un rol fundamental en el ejercicio de los derechos de acceso y uso del agua en zonas mineras.

En nuestro caso, observamos que los convenios específicos con EGASA, SEDAPAR y el Gobierno Regional apuntan a resolver en términos concretos problemas relacionados a la conectividad, volumen y calidad de agua en el entorno de la cuenca del Chili. A cambio, Cerro Verde ha recibido acceso privilegiado a licencias de agua y una tarifa plana de energía eléctrica. Estos convenios, sin embargo, no actúan en desmedro de las demandas existentes, aunque tampoco han sido diseñados para resolver problemas asociados a la justicia distributiva del agua.

Como ya mencionamos, el nivel de satisfacción de demanda de agua en usuarios agrícolas continúa siendo relativamente baja. La Autoridad Nacional del Agua explica que el bajo nivel de satisfacción de licencias de agua para usos agrícolas se debería al consumo ilegal de agua y problemas en la distribución de las licencias. Es decir, más allá de que los acuerdos hayan resultado mutuamente beneficiosos para los actores que ya cuentan con licencias de agua, los balances hídricos en la cuenca nos muestran que aún persisten problemas relacionados a la inequidad en la distribución del recurso.

El problema es que los acuerdos de SMCV se alinean con el patrón de sobreacumulación impuesto por el modelo extractivo. Es decir, la acumulación de capital y bienes comunes solo puede ser sostenible en la medida que se redistribuyan los excedentes (Harvey, 2005). Sin embargo, la redistribución no tiene como principal objetivo cerrar brechas de desigualdad, sino sostener los niveles de acumulación de capital y de ganancia.

La brecha que impide que ciertos actores puedan acceder a una licencia de agua está relacionada a las condiciones mediante las cuales se ha producido el ensamblaje institucional que constituye el arreglo de gobernanza de la cuenca del Chili. En el corazón de estos

acuerdos es donde radican los desequilibrios de poder y en donde se pueden observar las asimetrías al momento de decidir sobre el uso del agua.

Asimismo, la relación entre empresa y autoridades se consolida bajo condiciones económicas y políticas que benefician claramente a los intereses mineros. El proceso de priorización de las obras construidas como parte del Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo fue liderado por la propia empresa a través de un patronato en el que también participaba el Gobierno Regional. Asimismo, los convenios específicos que permitieron la construcción de infraestructura de represamiento y tratamiento ocurrieron luego de una serie de protestas referentes a los beneficios tributarios adquiridos en sus dos contratos de estabilidad tributaria. Es decir, la construcción de infraestructura obedece a una lógica de relacionamiento que va más allá de la consolidación de metas de eficiencia hídrica, sino que, además, buscan consolidar el rol de la empresa minera como benefactora del desarrollo de Arequipa más allá de que su aporte tributario sea menor que el de otras empresas del mismo sector en el país<sup>47</sup>.

## **2. El poder y los arreglos de gobernanza en la cuenca**

Observamos que las obras de Cerro Verde han beneficiado a un segmento de la cuenca del Chili (también llamado el Chili Regulado) a partir de modificaciones hechas a lo largo de una zona hidrológica más grande (Vitor-Quilca-Chili). La premisa es que el agua de zonas con mayores niveles de precipitación estaba siendo desaprovechada y debía contribuir a las actividades productivas y usos urbanos ubicadas en la zona más desértica. Gracias a la

---

<sup>47</sup> Sociedad Minera Cerro Verde haya pasado buena parte de esta década envuelta en una disputa legal con la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT) por el impago de regalías mineras debido a interpretaciones divergentes sobre el alcance de los contratos de estabilidad tributaria suscritos con el Estado peruano. La minera perdió este juicio en primera instancia en el año 2013 y producto de este proceso ha realizado el pago de 492 millones de soles a la autoridad tributaria.

construcción de infraestructura en la cuenca, los agricultores que cuentan con licencias formales de agua y los vecinos del Cono Norte de la ciudad han experimentado notorias mejoras en calidad y accesibilidad al recurso. Sin embargo, el usuario más beneficiado por los excedentes generados ha sido la minera Cerro Verde, ya que ha logrado hasta triplicar su consumo de agua sin provocar las tensiones asociadas a la competencia por el agua que predominan en otras cuencas mineras del país.

Desde el punto de vista de la calidad de los arreglos de gobernanza, observamos que los procesos vinculados a la asignación de derechos de uso de agua en Arequipa han estado mediados por instituciones “informales” dentro de marcos institucionales provistos por la Ley General de Aguas, vigente entre los años 1969 y 2009. El “Grupo Multisectorial” y la “Autoridad Regional del Medio Ambiente”, fueron plataformas creadas para dirimir intereses y conflictos relacionados a la repartición de los derechos de agua en la cuenca. Más importante, estas instituciones dieron un papel central a las autoridades subnacionales, un aspecto en el que la política sectorial de recursos hídricos fallaba.

La promulgación de la nueva Ley de Recursos Hídricos (2009) introdujo nuevas variables al arreglo de gobernanza hasta el momento imperante en Arequipa. Si bien el ensamblaje institucional que dio origen al “Grupo Multisectorial” del Chili permitió que Cerro Verde adquiriera un rol importante en el proceso de administración de recursos hídricos, la posterior creación de un Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca otorga un mayor protagonismo a la Autoridad Nacional del Agua a través de su órgano desconcentrado, la Autoridad Administrativa del Agua. Asimismo, en el entorno del Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca Cerro Verde debe alternar la representación de los usuarios no agrícolas con EGASA.

El enfoque técnico que gobierna el nuevo modelo de toma de decisión en el Chili también mostró algunas deficiencias del arreglo de gobernanza que es hasta el momento imperante. Una de estas deficiencias es la no inclusión de usuarios de agua de las cuencas relictivas del río Chili y que se vieron afectadas por los embalses y represamientos (principalmente de las cuencas Camaná-Quilca y Majes-Camaná). Si bien no vieron afectadas sus licencias ni disponibilidad de agua (ya que los reservorios fueron construídos para aprovechar los excedentes producidos por precipitaciones) la naturaleza misma de las zonas hidrológicas plantea un reto al momento de calcular los impactos reales de la infraestructura de agua.

A pesar de estas fallas, no se puede negar el impacto de la política del Círculo Virtuoso del Agua en la mejora de la calidad del servicio de agua en Arequipa, especialmente desde la construcción de la planta de tratamiento “La Enlozada”. Sin embargo, también es importante reconocer que Cerro Verde, a través del Círculo Virtuoso del Agua, aprovecha una situación de ensamblaje institucional que surge a partir de las necesidades particulares de un grupo de usuarios. Los usuarios de la cuenca regulada necesitaban administrar los excedentes generados por represamientos, los usuarios urbanos buscaban mejorar la conectividad domiciliaria y las municipalidades mejorar el tratamiento de los vertimientos de aguas servidas en la cuenca del Chili. En este sentido, podemos afirmar que la materialidad de la cuenca fue el aspecto definitorio de los arreglos de gobernanza en el territorio.

Esto nos lleva a nuestro siguiente punto: los acuerdos híbridos de gobernanza (en parte sectoriales, en parte locales) son consecuencia de un proceso de ensamblaje institucional que tiene orígenes definidos en la historia reciente de la formación de élites políticas regionales como producto de la descentralización.

La alianza entre gobierno regional y dirigentes sociales durante la gestión de Juan Manuel Guillón, así como una posición oficial en pro de la minería, representaron un ingrediente importante en la concreción de acuerdos que resulten de mutuo beneficio para la minera y el gobierno regional. Más importante para nuestro caso, la presencia de Guillón garantizaba que las obras de infraestructura se basen en una agenda regional construida a partir de demandas de las organizaciones sociales que impulsan la carrera política del líder regional.

En este sentido, la participación de la sociedad civil por canales institucionalizados (como la socialización de los EIA) tiene poco peso frente a la participación que es canalizada a partir de la relación directa entre el gobierno regional y las dirigencias sociales. Este aspecto tiene que observarse a la luz de una discusión más amplia sobre construcción de ciudadanía y clientelismo.

En este sentido, la construcción de infraestructura puede alinearse a los intereses de los actores que necesitan los recursos, pero no necesariamente aportan en una apropiación del ejercicio de toma de decisión en el territorio. Aquellos actores con demandas de agua aún insatisfechas también pueden buscar canales no institucionalizados que les permitan acceder al recurso. En ese caso, bajo el precedente actual queda poco claro si en el futuro estos pedidos se elevarán a la autoridad correspondiente o a la empresa minera.

La ausencia de conflictividad y el aparente alineamiento de intereses revela que el arreglo de gobernanza construido a partir de los liderazgos locales y la estrategia de SMCV ha conseguido su cometido: mejorar la eficiencia hídrica en el segmento regulado de la cuenca de modo que las operaciones mineras sean sostenibles. Desde una perspectiva de derechos humanos, sin embargo, a pesar de que los convenios entre Cerro Verde y Arequipa han

contribuido cerrar las brechas de infraestructura, los desequilibrios de poder distorsionan las expectativas sobre las responsabilidades públicas respecto a la gestión de este recurso.



## Bibliografía

- Alarco, G., Castillo, C., & Leiva, F. (2019). *Riqueza y desigualdad en el Perú*. Lima: Oxfam.
- Ballón, E., Molina, R., Viale, C., & Monge, C. (2017). *Mining and Institutional Frameworks in the Andean Region. The Super Cycle and its Legacy, or the Difficult Relationships between Policies to Promote Mining and Hydrocarbon Investment and Institutional Reforms in the Andean Region*. Lima: Natural Resource Governance Institute.
- Bebbington, A., & Bury, J. (2009). *Miner a, desarrollo y ciencia de la sostenibilidad*. Manchester: University of Manchester.
- Bebbington, A., & Williams, M. (2008). Water and Mining Conflicts in Peru. *Mountain Research and Development* 28(3), 190-195.
- Bourgouin, F., & Haarstad, H. (2013). From Good Governance to the Contextual Politics of Extractive Regime Change. En J. Nem Singh, & F. Bourgouin, *Resource Governance and Developmental States in the Global South* (págs. 87-107). Londres: Pallgrave McMillan.
- Budds, J., & Hinojosa, L. (2012). Restructuring and Rescaling Water Governance in Mining Contexts: The Co-Production of Waterscapes in Peru. *Water Alternatives* 5(1), 119-137.
- Damonte, G. (2011). *Construyendo territorios. Narrativas territoriales aymaras contemporáneas*. Lima: GRADE.
- de Castro, F., Hogenboom, B., & Baud, M. (2015). Gobernanza ambiental en América Latina en la encrucijada. Moviéndose entre múltiples imágenes, interacciones e instituciones. En F. de Castro, B. Hogenboom, & M. Baud, *Gobernanza ambiental en América Latina* (págs. 9-13). Buenos Aires: CLACSO.
- Defensoría del Pueblo. (2015). *Conflictos sociales y recursos hídricos: Informe de Adjuntía N° 001-2015-DP/APCSG*. Lima: Defensoría del Pueblo del Perú.
- Energiminas. (29 de abril de 2019). *Ganancias netas de Cerro Verde superan los US\$200 millones en primer trimestre*. Obtenido de Energiminas: <https://www.energiminas.com/ganancias-netas-de-cerro-verde-superan-los-us200-millones-en-primer-trimestre/>
- Fernandez, J. (25 de enero de 2019). *Freeport McMoRan: Cerro Verde produjo 1,049 millones de libras de cobre en 2018*. Obtenido de Energiminas: <https://www.energiminas.com/freeport-mcmoran-cerro-verde-produjo-1049-millones-de-libras-de-cobre-en-2018/>
- Fraser, J. (2017). *Alianza mina-comunidad para promover avance en el objetivo No 6 de desarrollo sostenible: acceso a agua potable y saneamiento*. Vancouver: CIRDI.
- Harvey, D. (2005). *Titulo, El "nuevo" imperialismo : acumulación por desposesión*. Buenos Aires: CLACSO.
- Himley, M. (2008). Geographies of Environmental Governance: The Nexus of Nature and Neoliberalism. *Geography Compass* 2/2, 433-451.
- Jorquera, D. (2011). *Gobernanza para el desarrollo local*. Santiago: Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

- Justo, J., & Martin, L. (2015). *Análisis, prevención y resolución de conflictos por el agua en América Latina y el Caribe*. Santiago: Cepal.
- Kaufmann, D. (2006). Human Rights, Governance, and Development An empirical perspective. *Development Outreach*, 15-20.
- Lewinson, J., & Salgado, R. (2019). *La eficiencia en el uso del agua y la energía en los procesos mineros: casos de buenas prácticas en Chile y el Perú*. Santiago: CEPAL.
- Martinez, D. (2019). *Informe de evolución de concesiones mineras. Segundo Semestre 2017*. Lima: Cooperación.
- Moore, J. (2013). El auge de la ecología-mundo capitalista (I). Las fronteras mercantiles en el auge y decadencia de la apropiación máxima. *Laberinto* (38), 9-26.
- Natural Resource Governance Institute. (2015). *The Natural Resource Chartered (2nd Ed.)*. London: Natural Resource Governance Institute.
- ONU. (2002). *Observación general N° 15: El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*. Obtenido de Red DESC: <https://www.escr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-15-derecho-al-agua-articulos-11-y-12-del-pacto-internacional>
- ONU-DAES. (2015). *Conferencia Anual 2015 de ONU-Agua en Zaragoza. Agua y Desarrollo Sostenible: De la visión a la acción. 15-17 de enero de 2015*. Obtenido de Departamento de Asuntos Economicos y Sociales de las Naciones Unidas: [https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/waterandsustainabledevelopment2015/water\\_commitments.shtml](https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/waterandsustainabledevelopment2015/water_commitments.shtml)
- Ostrom, E. (2001). Reformulating the commons. En B. Goldstein, R. Nogaard, B. Goldstein, J. Burger, & E. Ostrom, *Protecting the commons: a framework for resource management in the Americas* (págs. 17-41). Washington DC: Island Press.
- Paredes, M. (2016). *Comparative and Descriptive Analysis of the Effects of the Extractive Industry Boom on Social Indicators*. Lima: Natural Resource Governance Institute.
- Perreault, T. (2006). From the Guerra Del Agua to the Guerra Del Gas: Resource Governance, Neoliberalism and Popular Protest in Bolivia. *Antipode*, 150-172.
- Pinto, M. (2017). El derecho internacional de aguas y su complementariedad con el derecho de los derechos humanos y el derecho de las inversiones. En A. Guevara, P. Urteaga, & F. Segura, *El derecho humano al agua, el derecho de las inversiones y el derecho administrativo. Cuartas jornadas de derecho de aguas* (págs. 27-49). Lima: PUCP.
- Preciado, R., & Álvarez, C. (2016). *Gobernanza del agua en zonas mineras del Perú: "Abriendo el diálogo"*. Lima: Cooperación.
- Roca Servat, D. (2012). *Unveiling Water (In) Justice in Arequipa: A Case Study of Mining Industry in Urban Space*. Arizona: Arizona State University (ASU).
- Ruano de la Fuente, J. M. (2002). La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (págs. 8-11). Lisboa: CLAD.
- Valencia, A. (2016). *Human Rights Trade-offs in Times of Economic Growth: The Long-Term Capability Impacts of Extractive-Led Development*. New York: Pallgrave-McMillan.
- Viale, C., & Monge, C. (2012). La enfermedad chola. *Quehacer*, 80-85.
- Walter, M., & Urkidi, L. (2016). Community Consultations: Local Responses to Large-Scale Mining in Latin America. En F. de Castro, B. Hogenboom, & M. Baud,

*Environmental Governance in Latin America* (págs. 287-325). London: Palgrave Macmillan.

Zambria, C. (2017). *Escasez de agua potable afecta a población de Arequipa*. Obtenido de El Comercio: <https://elcomercio.pe/peru/arequipa/escasez-agua-potable-afecta-poblacion-arequipa-407907>

### **Reportes**

Autoridad Nacional del Agua. (Octubre de 2015). *Plan de gestión de los recursos hídricos de la cuenca del Quilca - Chili*. Obtenido de Biblioteca Virtual - ANA:

<http://repositorio.ana.gob.pe/handle/ANA/86>

Egusquiza Economistas. (3 de Diciembre de 2018). *Represa Pillones*. Obtenido de Infraestructura Peruana:

<http://infraestructuraperuana.blogspot.com/2018/12/represa-de-pillones.html>

EGASA. (23 de Setiembre de 2019). *Historia*. Obtenido de EGASA:

<http://www.egasa.com.pe/SitePages/Historia.aspx>

Freeport - McMoRan Copper & Gold Inc. (14 de Febrero de 2014). Form 10 - K. Washington D.C, District of Columbia, USA.

Sociedad Minera Cerro Verde A.A.A. (2012). *Plan de Cierre de Minas de la Unidad de Producción Cerro Verde*. Arequipa: Sociedad Minera Cerro Verde.

### **Artículos Periodísticos**

Cárdenas, J. (11 de Abril de 2019). *Cerro Verde y el compromiso tributario olvidado*.

Obtenido de Convoca: <http://convoca.pe/investigacion/cerro-verde-y-el-compromiso-tributario-olvidado>

Fernandez, J. (25 de enero de 2019). *Freeport McMoRan: Cerro Verde produjo 1,049 millones de libras de cobre en 2018*. Obtenido de Energiminas:

<https://www.energiminas.com/freeport-mcmoran-cerro-verde-produjo-1049-millones-de-libras-de-cobre-en-2018/>

Energiminas. (29 de abril de 2019). *Ganancias netas de Cerro Verde superan los US\$200 millones en primer trimestre*. Obtenido de Energiminas:

<https://www.energiminas.com/ganancias-netas-de-cerro-verde-superan-los-us200-millones-en-primer-trimestre/>

Machaca, I. (3 de Julio de 2019). *La Enlozada: Sedapar no encuentra más opción que firmar convenio con Cerro Verde*. *El Buho*.

Montaño, F., & Soto, J. (24 de Junio de 2019). *Sedapar no podría cubrir el gaso de PTAR La Enlozada en Arequipa*. *La República*.

Peru21. (1 de 7 de 2017). *El 50% de los conflictos de los últimos 10 años en Perú fueron por el agua*. Obtenido de Peru21: <https://peru21.pe/lima/50-conflictos-ultimos-10-anos-peru-agua-85039-noticia/>

Radio Nacional. (21 de Mayo de 2016). *Ampliación de mina Cerro Verde demuestra que es posible respetar el medio ambiente*. Obtenido de Radio Nacional:

<https://www.radionacional.com.pe/informa/politica/ampliaci-n-de-mina-cerro-verde-demuestra-que-es-posible-respetar-el-medio-ambiente>

SPDA. (21 de Noviembre de 2017). *Defensoría del Pueblo: Más del 70% de conflictos sociales en Perú son socioambientales*. Obtenido de Actualidad Ambiental:

<https://www.actualidadambiental.pe/defensoria-del-pueblo-mas-del-70-de-conflictos-sociales-en-peru-son-socioambientales/>

### **Entrevistas**

Dominguez, F. (17 de Octubre de 2014). Frente de Defensa del Cono Norte. (A. Hidalgo, Entrevistador)

Fernandez, R. (16 de Octubre de 2014). Autoridad Administrativa del Agua (Director) . (A. Hidalgo, Entrevistador)

Pinto, D. (15 de Octubre de 2014). Autoridad Regional de Medio Ambiente - Arequipa. (A. Hidalgo, Entrevistador)

Torreblanca, J. (10 de octubre de 2014). Sociedad Minera Cerro Verde. (A. Hidalgo, Entrevistador)

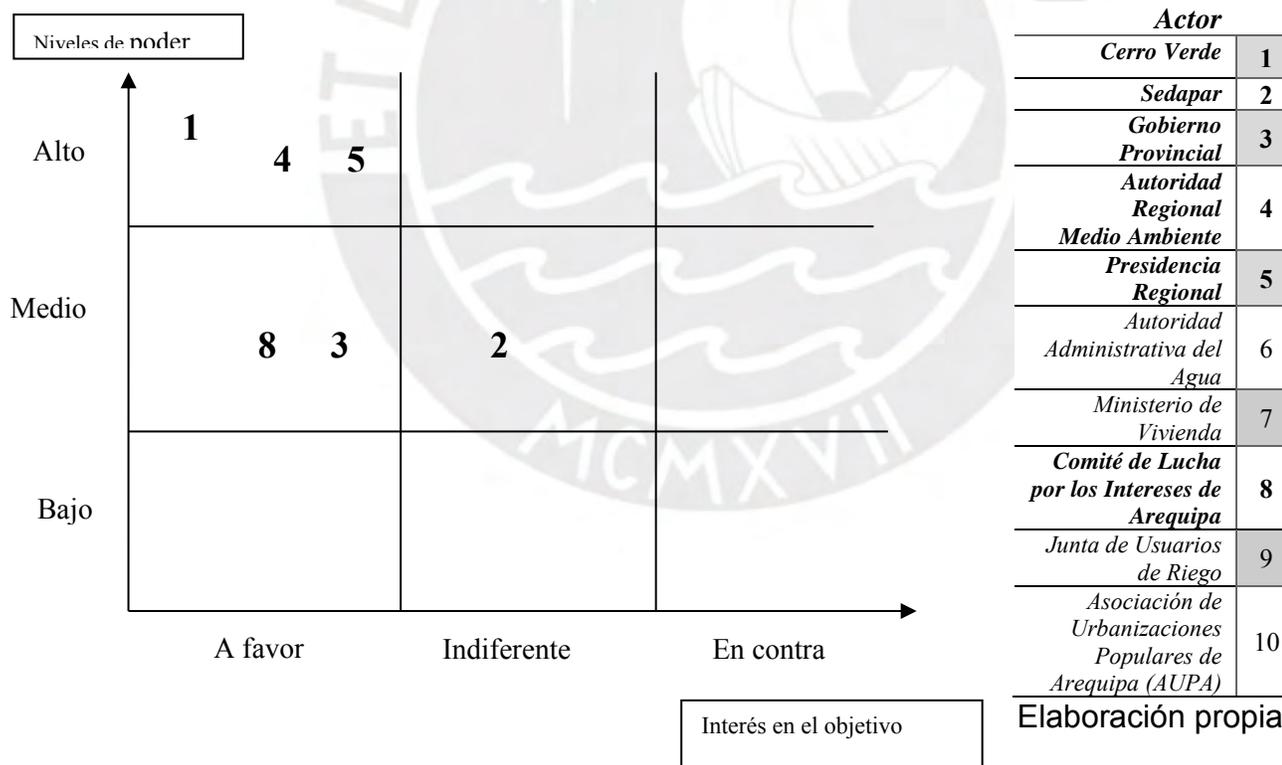


## Anexos

### 1. Instrumentos de recojo de información

- a) Objetivo: Reconstruir el legado institucional de los mecanismos de toma de decisión locales a partir de los intereses de la Presidencia Regional concernientes a la distribución de recursos hídricos. Análisis del papel del nivel subnacional en los convenios con Cerro Verde
  
- b) Actores priorizados: Autoridad Regional de Medio Ambiente, Cerro Verde, Sedapar, Gobierno Provincial, Presidencia Regional y Comité de Lucha por los Intereses de Arequipa.

#### Mapeo de actores



**c) Guía de entrevistas**

- Antes de la llegada de Freeport McMoran ¿cómo era la relación de la Sociedad Minera Cerro Verde con la región Arequipa?
- ¿Cómo se compara esa relación con la actual?
- ¿Qué papel juega el reconocimiento de la escasez de agua en la relación entre minería y gobierno local?
- ¿Qué otros grupos de interés intervienen en el debate sobre el agua en la región?
- ¿Cuáles son los puntos sensibles del acuerdo?



## 2. Transcripción de las entrevistas

### **Entrevista 1**

Cargo/afiliación: Gerente de asuntos corporativos Sociedad Minera Cerro Verde

Entrevistador: Alonso Hidalgo

Fecha: 10 de octubre de 2014

### **Preámbulo**

*Tengo que remontarme a la primera ampliación, inclusive antes de privatizarse, y esa ampliación no era posible por diversas razones. Una de ellas porque no había suficiente agua y otra porque no tenías energía a precios competitivos, básicamente. Entonces empezamos a revisar y se hicieron muchos estudios sobre el tema hídrico hasta que alguien se dio cuenta y dijo: por qué todos los veranos que llueve el agua se pierde en el mar, y luego dicen que no hay agua. La cuenca formalmente estaba agotada, porque así es como la declararon en los 80; pero en principio no puede estar agotada si pierdes agua en el océano. Es así que en 2003 construimos una represa con EGASA, la represa Pillones; y, después, vía convenio de Energía la presa Bamputani, también con EGASA. En el primer caso la co-financiamos y en el segundo caso la financiamos completamente, como parte de un convenio de energía con Egasa.*

### **¿Qué ocurrió en el año 2006?**

En el año 2004/2005 Cerro Verde amplió sus operaciones. Esa ampliación de operaciones aplica a una reinversión de utilidades que le era perfectamente aplicable por un contrato de estabilidad que regía del año 99 y vencía en diciembre del 2013. Entonces gracias a eso es que aplica la reinversión de utilidades y sin embargo las autoridades locales por alguna razón aducían que el MEF solo les había informado de que sus ingresos iban a reducirse producto de esta reinversión de utilidades por los siguientes dos años y luego iban a triplicarse en el tercer año. Para las autoridades estaba en el marco de la ley, pero no hubo comunicación entre las autoridades nacionales y las autoridades locales. Es por eso que empezamos una mesa de trabajo, no fue un conflicto en realidad, fue una mesa de trabajo donde explicamos cuáles eran las características del contrato de estabilización tributaria y la reinversión de utilidades

Producto de esta mesa de diálogo lo que nosotros ofrecimos fue trabajar con las autoridades y grupos sociales de Arequipa identificando qué necesitaba Arequipa para ser una ciudad con

todos los servicios que requería. En ese momento se detectó que coyunturalmente el gobierno había ofrecido el programa Agua Para Todos, durante las elecciones. Estamos hablando del 2 de agosto del 2006 donde ya había un Presidente de la República electo, y al que le interesaba que se dé el programa Agua Para Todos.

Hasta ese momento nosotros proponíamos “que se haga la planta de desagüe” y el gobierno respondía “no, que se haga la planta de aguas residuales”. Por qué, porque hasta el momento se había detectado que faltaba la planta de desagües y la planta de aguas. Entonces nos pusimos de acuerdo en que se iban a hacer ambas obras y que la mitad de las obras iban a ser asumidas por Cerro Verde y la otra mitad por los alcaldes con dinero del canon que iban a recibir gracias al incremento de operaciones de Cerro Verde.

**A partir de estos acuerdos ¿de qué forma cambia la relación de la minera con los distintos niveles de gobierno?**

En realidad cambia antes de firmarse el convenio. Por eso hacía referencia a la primera expansión. Antes de la primera expansión ni siquiera teníamos un departamento de relaciones públicas. La visión nuestra cambia a partir de esa expansión al verse que los accionistas de Cerro Verde quieren quedarse a trabajar en Arequipa con las autoridades arequipeñas y los líderes de la población. Entonces ese fue el cambio, el momento donde planificamos la segunda expansión y tuvimos que incorporar equipos completos de relaciones públicas y relaciones comunitarias que no teníamos antes. Gracias a este cambio nuestro es que sale la suscripción del Convenio por el Desarrollo de Arequipa.

**A partir de la firma del convenio y el proceso de diálogo, qué nivel de gobierno llevó el liderazgo.**

Lo que sucede es que a pesar que el Gobierno Regional participó, también participa la asociación de alcaldes, el alcalde provincial, todos los alcaldes que estuvieron en la negociación macro y también los líderes sociales. Entonces, en realidad nosotros hemos sido los que hemos tenido que empujar por la prisa que teníamos para cumplir los compromisos. Pero, por ejemplo, el convenio decía que esa primera planta la íbamos a financiar con el aporte voluntario de Cerro Verde, sin embargo, el MEF, debido a que el aporte voluntario se crea en noviembre del 2006 y el acta data del 2006, no aceptó que la financiémos con el aporte voluntario. Entonces Cerro Verde financió la planta. Ha financiado prácticamente 120

millones de dólares previstos originalmente con el financiamiento del aporte voluntario y que finalmente no fue con el aporte voluntario.

**Después del aporte voluntario se convierte en el segundo mayor aportante. Aquí inicia esta visión del círculo virtuoso del agua**

Como te comento, nuestro compromiso inicial fue financiar la planta “La Tomilla II”; financiar los estudios de ambas plantas y solo eso. Eso fue en agosto del 2006. En mayo del 2007 surgió la pregunta “oye, y quién va a hacer los colectores”, o sea quién va a traer el agua de la planta a la población. Ese no fue nuestro compromiso pero también decíamos qué hacemos con una planta cuando no llega a la gente a quien se necesita. Fue así que nosotros decidimos a través de la Asociación Civil Cerro Verde financiar los colectores.

**Luego de este aporte extraordinario y hasta el 2012, tiempo que duró el PMSP ¿los aportes dirigidos a infraestructura hídrica pasaron a integrar parte de este fondo?**

No, son dos cosas distintas. Lo que pasa es que “La Tomilla 2” se financia con fondos de Cerro Verde. En paralelo la Asociación Civil Cerro Verde ha ido desarrollando diferentes proyectos en Arequipa. El PMSP tenía una orientación distinta, había participación de los gobiernos y tenía un esquema de priorización de proyectos.

Escasez relativa de agua

**¿Cómo se planea a futuro enfrentar el problema de la escasez de agua?**

Lo que estamos haciendo es tomar todas las medidas para trabajar con los agricultores y promover un uso más efectivo del agua. Nosotros ahorita tenemos 1.18m<sup>3</sup>/s autorizados y a nivel mundial somos la segunda mina más eficiente en consumo de agua, a pesar de estar ubicados en el desierto de Atacama. Entonces nuestro uso ya es eficiente y todas nuestras medidas están orientadas a aprovechar el recurso al máximo y sin dejar desperdicio alguno. La única agua que perdemos es por evaporación.

**¿Cuál ha sido la respuesta de los distintos sectores de la población frente a la creciente demanda de agua de parte de los distintos actores?**

El GR también ha construido una represa. Ha reservado 3m<sup>3</sup> para el crecimiento de Arequipa. Antes que el gobierno hiciera esta no ha habido una reacción de los usuarios. Yo asumo que no ha habido porque no han seguido el procedimiento que se requiere para hacer una reserva de agua, que es un proceso totalmente distinto al de una ordenanza regional.

**En el CARA 2014 Cerro Verde utilizaba el término del “Círculo Virtuoso del Agua” como una visión del desarrollo en contraposición a términos como RSE o Licencia Social**

Nosotros no compartimos el término de Licencia Social por principios. Nosotros solo comprendimos que si queremos seguir trabajando en Arequipa tenemos que ser parte de Arequipa. El hecho de tenerme a mí, que soy arequipeña; y también a varios gerentes arequipeños; hace que nos identifiquemos con la ciudad. Todos nos regimos bajo los principios del ICMM. Entonces, no importa por donde lo mires cumplimos con los 13 principios. Esta oficina (de Freeport McRoran en Lima) es de paso. Yo usualmente cada diez días tomo mi avión desde Arequipa, tengo una agenda apretada de reuniones y me regreso. Eso es lo que la gente en Arequipa busca.

**También en el Convenio por el Desarrollo de Arequipa CV se comprometió a incorporar personal y ejecutivos arequipeños...**

Siempre hemos buscado tener la mayor cantidad de gente. Lo que pasa es que Minero Perú tenía varias unidades de producción. Tenían Cerro Verde, tenían Tintaya, estaban repartidos en Centromin. Entonces había mucha mucha movilidad de gente. Pero cuando revisas la gente que viene de Arequipa, te das cuenta que era gente que vino con Minero Perú de Piura, Cusco, de otros lugares. Entonces nos comprometimos a contratar un mínimo de 50% de nuestra mano de obra de Arequipa. Hacemos el máximo esfuerzo pero hay veces que no se encuentra. Nuestro gerente de energía, por ejemplo, es cusqueño radicado hace muchos años en Lima.

**Pero se nota un cambio en la lógica de trabajo de CV frente a otras mineras...**

Yo creo que sí. Lo que ocurre es que tratamos cuanto más Arequipeños como sea posible, solo que con esta segunda expansión se hace cada vez más difícil. Tratamos de integrarnos a la comunidad y en lo posible respetar las costumbres y tratamos de ser lo más humildes posibles, que es lo que marca la diferencia.

**Qué avances y dificultades se han presentado en la implementación del Círculo Virtuoso del Agua**

En realidad estamos a punto de cerrar el Círculo Virtuoso del Agua si es que logramos terminar con la Planta de Tratamiento. Qué retos o dificultades hemos encontrado, diría que cuando hicimos nuestras previsiones para construir el colector nos pidió Sedapar hacerlo por

la vía pública, porque facilita la operación. Y cuando se hicieron las proyecciones de tráfico se tomó en cuenta el tráfico que iba a ver y la demora. Sin embargo el proceso constructivo del colector es muy particular y en algunos momentos necesita abarcar un área más grande de la que originalmente se pensó. Entonces nos ha llevado a tener algunas demoras que nos ha hecho replantear nuestras políticas, porque inmediatamente la población manifestó que estaba descontenta con las demoras –ha habido días donde efectivamente han sido 10 minutos los que la gente ha tenido que esperar- lo que hemos hecho es redirigir todo nuestro transporte liviano por otras vías y no utilizar la vía que tradicionalmente hemos usado desde la época de Mineroperú. Eso ha aliviado mucho el tráfico y ahora las demoras son de 7 minutos en lugar de los 17 que se estaban reportando.

**Hablando de la PTAR, CV se convierte en un actor protagónico en la cuenca...**

La minera ha sido siempre parte del comité de usuarios de la cuenca. Desde la época de Mineroperú. Ahora existe el consejo de cuenca y nosotros hemos estado representando los usos no agrarios, este año lo representa EGASA. La representación es por elección.

**¿Cómo se reacciona frente al marco jurídico cambiante en torno al manejo de agua?**

Eso es algo que el Contrato de Estabilización no te da. Un contrato de estabilización estabiliza normas tributarias, administrativas y cambiarias; pero no te estabiliza el contexto normativo. Lo que hacemos es con la mayor apertura avanzar en el marco que nos toca junto a los demás usuarios, porque tenemos las mismas necesidades y las mismas preocupaciones, que es el uso eficiente del agua.

**En este sentido, tener al Gobierno Regional o una gestión descentralizada ¿es práctico?**

Nosotros trabajamos con todos los niveles de gobierno: gobierno regional, ministerio de agricultura, gerencia regional de agricultura, con ANA, AAA, ARMA. Es difícil porque no todos los estamentos buscan un mismo fin. Pero lo que se hace es ayudar a que en todos los niveles se llegue a un acuerdo sobre el uso eficiente del agua, que es el mayor interés de todos. En cuanto más cuidada y mejor dosificada esté el agua, es mejor par todos.

**Enfocándonos en el aspecto fiscal, usted cree que tener un contrato de estabilización tributaria, con beneficios que protegen a la minera ¿ayuda o dificulta la relación con gobiernos locales?**

En realidad creo que ya las autoridades locales han comprendido que el contrato de estabilidad no trae beneficios. Lo que te trae el contrato de estabilidad es una foto que no se

mueve del régimen tributario, administrativo y cambiario. Entonces, nosotros ya sabemos cuánto de impuesto vamos a pagar. Ahora, nosotros tenemos un nuevo contrato de estabilización que ha empezado a regir a partir de enero del 2014, y ahora pagamos 30% mas 2% adicional que funciona como una suerte de pago por tener estabilidad. Entonces eso es la ventaja, que todos sabemos cuánto nos corresponde de impuestos.

Entonces, la gente todavía no comprende por qué siguen siendo importantes los contratos de estabilidad. Y es que tenemos un gobierno que sigue poniéndote cargas administrativas como OEFA, OSINERGMIN, que tienen cargas muy altas.

Yo creo que ya las autoridades, al menos las de Arequipa, entienden que el contrato de estabilidad no es una ventaja, no te da beneficios ni exoneraciones; sino que te da tranquilidad de tener estabilidad durante los 15 años que rige el contrato.

**¿Usted cree que por el hecho de contar con un contrato de estabilidad tributaria, los gobiernos locales han considerado a la condición como una ventaja para pedir proyectos de inversión directa?**

Yo creo que no. El contrato ha servido más para educar a las autoridades sobre la necesidad del mismo. Mucha gente cree que en el Perú ya no son requeridos, nosotros y nuestros accionistas insistimos que sí, todavía es necesario. Además el contrato nos ha permitido pagar el Gravamen Minero, voluntariamente. Entonces el tema es ese. El Gravamen Minero que no estábamos obligados a pagar, lo hemos aportado voluntariamente porque hay oportunidades en las que uno puede colaborar. Ahora, cuando se crea el GM pensamos que iba a sustituir al aporte voluntario. No ha sido el caso y por eso pedimos que un porcentaje del GM pueda regresar para seguir trabajando juntos en proyectos. Sobre todo en agua, que es lo que más necesita la región. Pero realmente espero que se sigan generando oportunidades como esta para seguir trabajando con la gente.

**¿Cuál es el papel de Sedapar?**

Que te dice la norma sobre temas de agua. No te puedo dar una licencia sobre aguas sucias. Hay como 90 vertimientos, todos eran clandestinos. En ese momento sale una ley de la autoridad del agua donde todos los actores deben presentar su PADEV, que es el plan de adecuación de vertimientos, que pone un plazo para sanear los vertimientos. Uno de los que presenta su PADEV es Sedapar, porque la mayoría vienen de Sedapar. Entonces se compromete sin dinero para la planta. Eso también Cerro Verde aprovecha, porque el que

tiene la obligación de devolver el agua tal como la recoge es el usuario. Entonces la autoridad del agua dice: yo te autorizo a ti Sedapar a sacar 3m<sup>3</sup> para el consumo de la ciudad, pero te obligo a que tu devuelvas tu vertimiento tal cual yo te lo di. Entonces prácticamente el dueño de esa agua (sucia) era Sedapar. Por eso Sedapar tenía la obligación de tratar esta agua.

**¿Cómo es que los distintos momentos en la legislación de uso de agua influyen en los acuerdos?**

De todas maneras. Me doy cuenta que hay muchos factores que han jugado. El tema de la creación de la Autoridad del Agua fue positivo. Los consejos de cuenca nacen con la ley de agua, solo que transitoriamente quien daba las licencias es la AAA. Hay un antecedente del consejo de cuenca, que es el Comité Multisectorial que está compuesto por seis usuarios grandes (EGASA, SEDAPAR, Cerro Verde, etc), que vendría a ser la base de ese consejo de cuenca.

**¿De qué manera el PMSCP y la constitución de la Sociedad Civil Cerro Verde influyeron en las obras de infraestructura hídrica que se priorizaron?**

Se creó un Patronato. Quien decidía era el Patronato donde estaba el arzobispo, el alcalde, el presidente regional y la empresa. Este patronato priorizaba las obras en función al plan de desarrollo regional y municipal. Ya dejó de ser “te voy a mejorar tus pastos o tu canchita”.

**¿Por qué los alcaldes no pudieron financiar la PTAR con dinero del canon?**

Tratando de ensayar una respuesta. Para empezar, es casi el 95% de mi canon. Lo veo pasar y punto. No puedo trabajar mi dinero. Segundo que el ingreso no es seguro. Y tercero que está esta lógica de mientras que no invierta el gobierno regional yo no invierto.

**¿Qué lógica encierra el gasto del canon?**

Es una lógica política electoral. De cada 10 arequipeños 9 viven en la zona urbana. Habrás escuchado que el alcalde de Arequipa no es Zegarra, es Cerro Verde.

**¿Cree que el hecho de que exista un contrato de estabilidad tributaria privilegió el diálogo de Cerro Verde con la comunidad? ¿Hay una lógica de costo/beneficio?**

El contrato fue duramente criticado por la gente, eso le sumo en contra a Cerro Verde en su imagen. Pero la empresa finalmente ha salido ganando. Lo importante es que está encaminada.

## **Entrevista 2**

Entrevistado: Ronald Fernández

Cargo/afiliación: Director de la Autoridad Administrativa del Agua Quilca-Chili (AAA)

Entrevistador: Alonso Hidalgo

Fecha: 16 de octubre 2014

### **¿Cuáles son los antecedentes del conflicto del 2006?**

El primero de los antecedentes fue el Arequipazo. El Arequipazo fue una protesta fuerte donde se movilizó toda la población por la privatización de EGASA. Pero aquí hay un antecedente que genera un crecimiento fuerte del movimiento popular. Aquí aparece el FACA como un movimiento fuerte en una alianza con las autoridades: Guillén que estaba en la alcaldía provincial de Arequipa.

Se hizo un movimiento con la Alcaldía Provincial y el FACA que alcanzó a la mayoría de la población. Eso un poco que fortalece y hace ver a la empresa miera que en este conflicto de renta por la reinversión de utilidades no podían entrar en otro estado como el Arequipazo.

### **Por la cercanía de Juan Manuel Guillén con el FACA ¿Desde la empresa se percibía que la persona con quien dialogar era Guillén?**

Si, pero el FACA impulsa el tema con un antecedente que es la movilización grande del 2002.

### **¿Quiénes participan en la mesa de diálogo del 2006? ¿Quién asumió el liderazgo?**

Participan las organizaciones populares, el gobierno regional, el gobierno provincial. Están todos en el documento del acuerdo. El gobierno regional tenía el apoyo de los sectores populares, entonces desde el 2007 es el que asume el liderazgo de facto del movimiento. En realidad hay dos niveles, por un lado la decisión de la población, que promueve este acuerdo; pero tienes por debajo el liderazgo de Juan Manuel Guillén. O sea, que no es tan notorio. Prácticamente la fuerza de la protesta está en el FACA pero por debajo está Guillén.

### **¿Desde cuándo las dos plantas fueron priorizadas desde la gestión pública?**

El tema de la planta de La Tomilla 2 se venía hablando desde el 98 porque ya tenías todo el crecimiento del cono norte. Ellos estaban buscando el agua desde el 91 o 92. Incluso pensaban sacar su acceso de agua desde Yura, pero entonces surge la oportunidad de La Tomilla 2 y empiezan a pensar en el proyecto. Se dio un debate, una discusión. FREDICON es el que propuso primero la opción del río Yura y luego hizo propia la idea de la minera.

### **¿La demanda de agua del cono norte es meramente urbana o existen demanda rural?**

Es netamente urbano. En todo el cono norte no hay casas huerto. Todo es urbano

### **¿Qué otros elementos han impactado en la decisión de la empresa?**

La empresa empieza a invertir en las tres represas. La expectativa de la empresa era negociar con EGASA un precio fijo del megavatio. Desde allí ya sabían que ellos iban a entrar una tercera etapa donde iba a necesitar agua y energía. Entonces una solución para estos dos temas era hacer las represas. Yo tengo las represas; puedo demostrar que hay excedente de agua; y, puedo tomar agua de las represas al mismo tiempo hacer negocio con EGASA y obtener energía a un precio estándar. Esta era, hasta el momento, la estrategia de la empresa en el tema de recursos hídricos y energía.

En el otro caso, el tema de La Tomilla 2, la empresa simplemente pensó: bajo la tensión, hago un acuerdo y me gano al Cono Norte.

### **A partir del 2007, cómo cambia el papel de la presidencia regional**

En el 2007 el FACA estaba con Juan Manuel Guillén, pero no era un apoyo indirecto. Siempre el FACA intentaba mostrarse independiente del gobierno. Pero Juan Manuel Guillén es parte del proceso. Qué sucede: que cuando el tema del agua de Pillones, cuando la empresa minera se da cuenta de que el agua no puede ir por ese lado, entonces empieza a desarrollar una alternativa. El agua de la planta de tratamiento de aguas servidas es más segura porque siempre vas a tener una demanda de agua de la población que va a generar desagües; y, no te va a generar conflicto. Además, que tú hagas eso, vas a demostrar un beneficio a la población en un tema tan vital como es el agua.

### **¿Esto fue un proceso de negociación directa entre Guillén y la empresa minera?**

No. Esa idea que salió, entiendo, de un grupo de gente. Yo a la mina se lo propuse en el año 98 o 99, pero la mina no quiso. O sea, estaba la alternativa del m<sup>3</sup> de aguas residuales. Pero la mina no quería por un tema de costos. Al final hay un proceso de reflexión y hace la idea suya. Entonces cuando hace la idea suya empieza a trabajar con el FACA esta idea. Ahí es donde participan Juan Manuel Guillén, el alcalde, participan los movimientos sociales; y ya desde el 2009 o 2010, participa el ANA que antes no existía. En ese momento en la AAA yo no estaba, estaba otro ingeniero. A mi me invita a participar el gobierno regional como experto para ver cuál sería el balance.

### **Tengo entendido que fue una mesa técnica que organizó el ARMA...**

Si, se organizó una mesa técnica en la que estuvo Juan Manuel Guillén también.

### **La opinión técnica entonces la tuvo esta mesa técnica y no AAA**

Sí, pero se consultó a la AAA a partir del 2010, 2011.

### **Entonces en donde entra a tallar Sedapar**

Sedapar está siendo una especie de juego diferente. Por ejemplo, tú vas ahorita a Sedapar y te dice: yo no estoy administrando La Tomilla 2, quien administra es Cerro Verde. Tú conversas con Cerro Verde y ellos te dicen: no, la administra Sedapar. Entonces hay una confusión por el convenio que da un periodo de transición en el que el consorcio (Cerro Verde) va a enseñar a usar la tecnología a Sedapar. Pero ahí Sedapar entra en principio porque no tiene los recursos para hacer las plantas, prácticamente es un beneficiario. Su participación activa no ha sido. Es una especie de beneficiario que ha intentado siempre mantenerse al margen y si puede sacar algún beneficio lo saca. Como te digo, la autoridad no quiere recibir La Tomilla 2.

### **¿Qué etapas distinguibles se notan en el contexto normativo en el que se enmarca el convenio y cómo influyen en el mismo?**

Mira, en Arequipa funcionaba el Comité Multisectorial hace muchos años. Quiénes lo conformaban: participaban las juntas de usuarios, son cuatro en el sistema regulado del Chili; participaba la Gerencia Regional de Agricultura; participaba el ATDR, el sector riego; y, participaban Sedapar, Egasa y Cerro Verde.

Entonces el Comité Multisectorial ha sido otro elemento importante para la firma del tema este de la PTAR. Por qué, porque ahí se discutía el balance hídrico y ahí participaban los usuarios del sistema regulado; y era negociado.

Todos los años se reunía el Comité Multisectorial para ver varias cosas: cómo se distribuía el agua de las represas y cómo se hacía el mantenimiento del sistema. Y aportaban.

### **Partiendo del principio de que la minería tiene un consumo marginal de agua pero sitúa sus actividades en una zona con alto estrés hídrico ¿con qué otros sectores compite la minería en relación al consumo de agua?**

Mira, en el caso de Arequipa, la minería ya estaba utilizando 33 millones de litros cúbicos. La población utiliza aproximadamente 47 millones. El sector agrario utiliza en su conjunto casi 400 millones. Entonces el sector agrario consume casi el 80% del agua de la cuenca.

La minería está aproximadamente en 6% de esta cuenca. Entonces, en el caso de aumentar por un metro cúbico más significa duplicar su consumo de agua. Si va a duplicar su consumo de agua tendría un problema justo con los agricultores porque ellos no van a querer. Ahora,

el agua de los desagües es utilizada más abajo por los agricultores, pero no es parte de su derecho. Eso es parte de uno de los principales problemas que tuvo la mina al inicio. Pero es justo uno de los temas en los que gracias al comité multisectorial se comentó, discutió con la junta de usuarios. Pero es un tema que incluso hoy van a tener problemas.

**¿Y las juntas de agua pagaban ya derechos de agua?**

Ellos si pagaban, pero se beneficiaban de un tema de excedentes. Entraba en el balance total pero esta agua ahora se les da de las represas. Cuando tú retires el agua contaminada siempre va a haber un excedente y ellos siempre van a recibir agua de las represas. Como está establecido.

**De no haberse concretado el acuerdo o de haber podido financiar con el canon la planta**

**¿De todas maneras hubiera existido la necesidad de encontrarle usos al excedente de 1m3? ¿Hubiera sido más fácil o difícil de negociar con la minería?**

Yo creo que hubiera sido más fácil de negociar. Para cualquier uso del agua se necesita un convenio de conexión. Si los gobiernos hubieran financiado la obra la minera hubiera tenido que firmar, de todas maneras, un convenio de conexión. Este convenio habría tenido que contener pagos por esta agua. Entonces es más fácil que pagues por el agua a construir toda la planta. Y ahí hubiera sido más sencillo. La gente, la población, no ha entendido el mecanismo. Todavía dicen: la mina se va a llevar el agua. Pero le dices: hay un convenio que tiene Sedapar que incluye los costos de construcción y operación de 30 años de la planta. Y la gente entiende que son costos altos, que les hubiera convenido más pagar solo por el convenio de conexión con la planta.

**Cerro Verde menciona el término del Círculo Virtuoso del Agua. Arequipa, por otro lado, habla de gestión estratégica del río Chili. ¿Son parte de la misma visión? ¿Qué las diferencia?**

Cerro Verde habla de círculo virtuoso del agua en el sentido de tener un uso eficiente del agua. Si evalúas los beneficios de tener un uso eficiente del agua por medio de una planta de tratamiento, te das cuenta que son beneficios altos.

Yo en varios temas en los que he tenido que ver porque nosotros hemos dado la resolución. El criterio que nosotros tomamos fue evaluar los impactos ambientales de la contaminación del río. Ahí nos dimos cuenta que es un río prácticamente muerto, y eso es cuantificable.

Hay impactos sociales que también se pueden medir respecto a este tema en la parte baja de la cuenca. Primero las enfermedades gastrointestinales. En un estudio del mismo MINSA decía que solo en las postas de La Joya se atendían por 3000 soles mensuales casos de enfermedades gastrointestinales. Así que allí se pudo medir un impacto social.

Otro impacto de la contaminación se observa en la economía. No puede exportar por el agua contaminada. Entonces, los impactos son altos, más altos que el costo de la planta. Por esto mismo los beneficios también son altos y no necesariamente cuantificados. Porque cuando se cuantifica el tema de cuántas rentas va a generar la mina y si va a ganar, es otro tema. En este caso hemos cuantificado los impactos sociales. No solo tienes impactos económicos sino sociales y ambientales. Entonces la decisión no está en este tema del Circulo Virtuoso. Para nosotros el tema está en el equilibrio de los beneficios sociales, ambientales y ecológicos.

La idea es que todos podamos ganar. Eso es un poco de lo que dice Cerro Verde, solo que Cerro Verde no habla de eso sino de eficiencia.

### **Con la instalación del Consejo de Cuenca ¿Cómo queda el papel del Comité Multisectorial?**

El consejo de cuenca va a tener responsabilidades mayores al del comité multisectorial. En el Comité los usuarios del agua negociaban cómo se iba a distribuir el recurso. Era una negociación de ese tipo. El consejo de cuenca tiene una visión mayor, que es la gestión de la cuenca con un plan apuntado a la preservación y conservación del agua.

Pero la ley establece también que el consejo de cuenca tiene que hacer cada año el plan de aprovechamiento. O sea, cada usuario debe reportar cuánto va a usar en el año y, en ese caso, los operadores van a decir: tengo esta agua disponible, podemos distribuirla de esta manera. En otras palabras, el plan de aprovechamiento es lo que hacía el comité multisectorial. De acuerdo a ley el Consejo de Cuenca tiene la capacidad de conformar grupos técnicos de trabajo. El comité multisectorial podría convertirse en un comité técnico del Consejo de Cuenca para el tema de distribución y uso de agua.

### **Desde aquí ¿Cuál es el rol del gobierno central en la gestión de la cuenca?**

Ya, mira. La Ley Orgánica de Ejecutivo establece sistemas funcionales. Entonces, uno de los sistemas funcionales es el Sistema Funcional de Gestión de Recursos Hídricos. Pero, la ley también dice que los sistemas funcionales se crean para articular e implementar políticas trans-sectoriales, como es el caso del agua. Entonces, la Ley de Recursos Hídricos te crea

una institucionalidad que es la Autoridad Nacional de Agua que es el ente rector. Pero la Ley Orgánica del Ejecutivo te dice que el ente rector es el que está obligado a que todos coordinen de acuerdo a una política estratégica nacional.

Entonces, la ANA es este ente rector: puede regular por sobre los ministerios y puede hacerlos coordinar para implementar la política de recursos hídricos. Digamos, están obligados a reunirse para ver que se implemente la política.

Es por esto que los consejos de cuenca son parte de este sistema, donde está el estado velando que se complete la política. Allí estamos nosotros que entramos a hacer cumplir políticas que son parte de una estrategia nacional.

La transición de la Autoridad Técnica de Riego (ATR) a ANA es un cambio diametral. Totalmente opuesto, antes era sectorial porque dependía del Ministerio de Agricultura. Ña gente a veces todavía nos ve como el ATR antiguo porque todavía estamos adscritos al MINAGRI, a pesar que la ley dice que deberíamos estar adscritos al MINAM porque estamos adscritos al Sistema Nacional de Gestión Ambiental. El Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos es parte del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Eso es el marco institucional nacional.

Entonces como Autoridad Administrativa nosotros vemos que se cumpla el Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos. Para eso nosotros coordinamos con todos los sectores. En algunos casos establecemos mesas de trabajo para solucionar problemas vinculados a la gestión de recurso hídricos. Ahora estamos tratando no solo el tema de aquí, sino de toda la zona no regulada, que corresponde a la campaña tradicional.

**¿Cómo se articula esta política nacional a la política regional? Específicamente frente al ARMA que tiene competencias similares en relación con el Sistema Nacional de Gestión Ambiental.**

El ARMA ayudó, indudablemente. Pero si en Arequipa hubieran tenido el sistema que dice la Ley Orgánica, que todavía tiene direcciones de recursos naturales por rubro –Arequipa cambió esto porque creó gerencias regionales y una autoridad ambiental que concentró las competencias de las direcciones- de todas maneras nosotros estamos por sobre de eso.

Nosotros somos los encargados de implementar la política. Sí coordinamos con el ARMA permanentemente porque no somos ejecutores. Al final la política la ejecuta el Gobierno Regional, no nosotros. Nosotros asesoramos, coordinamos, facilitamos.

### **¿Cómo funcionará el Plan de Gestión Estratégica de la Cuenca del Río Chili?**

El Plan de Gestión Estratégica ya fue aprobado por la jefatura nacional del ANA. Es mandatorio en el sentido que no puedo establecer un nuevo derecho de agua si no está mi plan. Por eso es que si viene cualquier minera, empresa o usuario y me dice que necesita agua, yo tengo que consultar al consejo de cuenca para que ellos vean si en el Plan de Gestión Estratégica está o no contemplado. Entonces si no está contemplado no se le puede otorgar derechos. Es mandatorio, vinculante.

Ahora, quién ejecuta este plan. Este plan lo ejecutan los organismos públicos con capacidad de inversión, gobiernos locales y regionales; los organismos nacionales con capacidad de inversión, proyectos como Mi Riego, Sierra Sur, Sierra Exportadora; y, el Sector Privado, cómo intervienen los usuarios a través de mecanismos como la tarifa de agua -que pagan por construcción, mantenimiento y operación de infraestructura- y costos. Vamos a establecer un costo por el agua para que puedan aportar todas las empresas. Justo ahora ha salido esta ley que te dice que las empresas de agua pueden poner en su tarifa un monto para la conservación de la cuenca, como un pago por servicios ambientales.

### **Ahora que Arequipa se encuentra en pleno proceso de elaboración de su Zonificación Ecológica Económica ¿Tiene el Plan de Gestión Estratégica de Cuenca un impacto sobre el ordenamiento territorial?**

Mira, el tema de ZEE era básico para un plan de ordenamiento territorial (POT), porque prácticamente es el diagnóstico que identifica las cuencas y las fuentes de agua. Sabemos que ahorita el gobierno está yendo por otro lado. Es decir que ahorita se está dejando la ZEE de lado y el ordenamiento territorial va a tener otros mecanismos. Creo que está partiendo al revés, no de las potencialidades del territorio sino de las necesidades. Esto va a tener un problema con los planes Estratégicos de Gestión de Cuenca porque las necesidades se van a superponer necesariamente a las potencialidades.

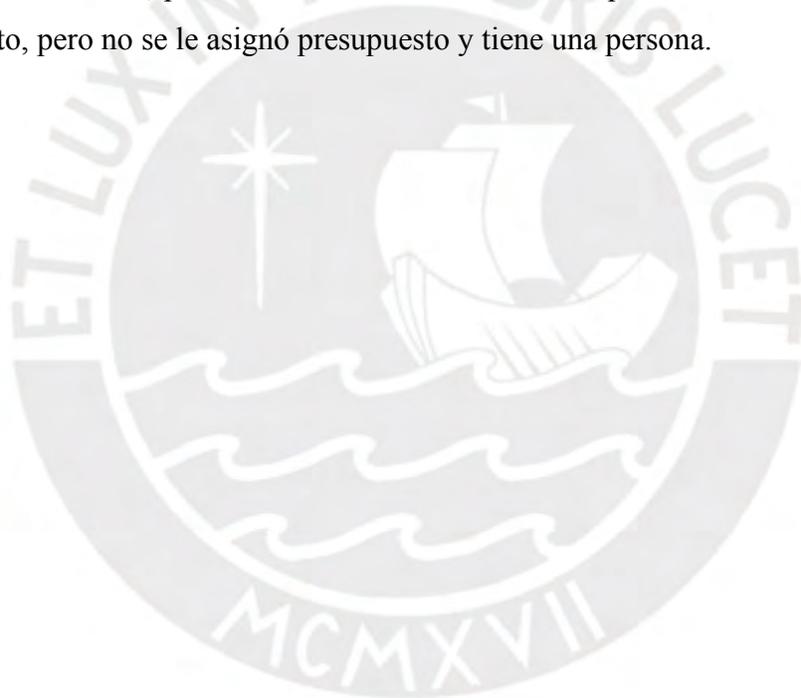
### **A modo de reflexión final ¿Qué impactos tuvo el Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo y cómo fue la dinámica de la relación entre la Asociación Civil Cerro Verde y el Patronato?**

Como autoridad no tengo idea sobre cómo se priorizan los proyectos en el Patronato. Es un manejo íntegramente político. Nosotros no participamos en ese patronato y debimos

participar por la importancia de la gestión del agua. Se manejó como un tema más de coyuntura política, es por eso que se priorizaron los intercambios viales con los recursos.

La mayor parte de canon no se invirtió en recursos hídricos. La mayor inversión en tema de recursos hídricos fue en presas ribereñas. Pero también fue un tema político porque se gastaron millones para mejorar el riego de la costa y se trabajó con la junta de usuarios en un afán más político.

En el Gobierno Regional de Arequipa yo mismo redacte la ordenanza para la creación del Instituto de Gestión y Tecnología del Agua. Este instituto tenía que velar por el cumplimiento de una política regional de recursos hídricos que consta de 13 programas. Básicamente en el tema de gestión de recursos hídricos, infraestructura y tecnificación en áreas andinas. Se aprobó en el 2009 o 2010, pero no se invirtió un sol en su implementación. Hoy el ARMA tiene el instituto, pero no se le asignó presupuesto y tiene una persona.



### **Entrevista 3**

Entrevistado: Dante Pinto

Cargo/afiliación: Subgerente en Autoridad Regional del Medio Ambiente (ARMA)

Entrevistador: Alonso Hidalgo

Fecha: 15 de octubre 2014

**Vayamos primero al legado institucional. En la mesa de diálogo del 2006 se comprometieron acuerdos específicos sobre el desarrollo de Arequipa. Me interesa saber los antecedentes a esta mesa de diálogo**

Cerro Verde era una empresa del estado. Mineroperú fue privatizada y vendida en una subasta pública. Pero quisiera contarte como estaba Arequipa en ese tiempo. Había un cambio de gestión, hasta el 2006 el presidente regional era Vera Ballón. Para el 2007 entra Juan Manuel Guillén Benavides, otro liderazgo. Y eso trae consigo la reestructuración del gobierno regional. Arma es una autoridad que no existía en otros gobiernos regionales. La gestión ambiental en el país es sectorizada. Conga lo aprueba Energía y Minas, Tía María también. ARMA busca concentrar esa sectorización. Entonces, quien aprueba las concesiones de pequeña minería es el gobierno regional, pero el vicio estaba en que si Energía y Minas aprobaban una concesión a nivel nacional, la dirección regional de Energía y Minas debía hacer lo mismo a nivel regional, pues venía a ser su equivalente. Entonces aquí en Arequipa la DREM se preparaba para aprobar los EIA, porque la autoridad minera es eso, minera. Entonces nosotros, como ARMA, vamos a intervenir en minería, en pesca, en hidrocarburos, en autopistas. Cada ministerio tiene su autoridad ambiental y el MINAM, que debería ser la autoridad efectivamente no lo es. Las decisiones se toman en los ministerios, ahí están sus unidades de asuntos ambientales.

**Claro, dentro del gobierno nacional se ha visto una tendencia por reducir competencias a la autoridad. Pero aquí...**

Aquí va al revés. Va por empoderar a una autoridad ambiental justamente porque la misma ciudadanía ya no confía en el estado, porque además cuando llegas a la audiencia pública lo haces en la camioneta de la empresa como paso con Herrera Descalzi en Conga.

**De acuerdo al MOF del ARMA, la entidad depende directamente de la presidencia regional. ¿Esto ha sido beneficioso?**

Es una muestra, un signo político. Por eso se crea en el seno de la presidencia. Pero lo importantes es que como institución concentra las funciones ambientales de los sectores regionales y se convierte en una autoridad. Entonces Minería sigue decidiendo las concesiones pero primero me pasa el EIA a mí para que lo apruebe. Entonces el sector antes era juez y parte. Eso es lo que tratamos de corregir por un tema de conflictos.

Hasta el 2006, si uno sigue el mapa de conflictos de la defensoría del pueblo Arequipa estaba primero en verde, luego en amarillo y los conflictos socioambientales iban creciendo, principalmente en temas mineros. Esto hace que la gente desconfíe del sector. Crear una autoridad completamente independiente ayuda un poco a deslindar el tema ambiental del tema minero, por así decirlo.

En el 2007 se crea esta autoridad

**Hasta su creación ¿en qué estado estaban las relaciones entre el Gobierno Regional y la minera Cerro Verde?**

Ya estaban menos tirantes. Hubo un momento de crisis en el año 2005 por la reinversión de utilidades. Pasado este momento de crisis la gente solo cuestionaba la institucionalidad ambiental.

**Y hasta ese momento ¿quién representaba los intereses de los gobiernos locales?**

Yo creo que el Gobierno Regional y la sociedad civil. Porque me acuerdo también que hubo una reunión en donde Cerro Verde ninguneó a los alcaldes, es decir, ni siquiera los dejó entrar a su oficina. Sin embargo algunos dirigentes, como Humberto Olaechea y Felipe Dominguez, estaban más empoderados que los mismos alcaldes.

**¿Hasta aquí la única disputa con los alcaldes fue por un tema de rentas?**

Exactamente. Luego se crea la autoridad ambiental, hay conflictos socioambientales también. Y aquí hay un dato interesante: la subida de precio de los metales. No solamente el cobre, también el oro. La demanda internacional hace que las empresas busquen otras alternativas de relacionarse mejor con la gente. Es por eso que la gente ya no demanda cositas concretas, sino mayor participación en las utilidades de un negocio tan grande como es la minería.

**En las cláusulas del convenio del 2006 se acordó la construcción de dos plantas: la planta de potabilización y la PTAR. ¿Desde cuándo es que estas dos obras han sido priorizadas por la región?**

En Arequipa hay recursos hídricos de calidad, pero lo que no hay es tratamiento de las aguas servidas. Prácticamente 1m<sup>3</sup> de aguas servidas se van al río Chili. Sin embargo Sedapar cuando te pasa el recibo te cobra por agua, desagüe y alcantarillado. Es decir que cobra el servicio pero no lo brinda.

Otro dato interesante que habría que relacionar es que el SNIP, no estoy seguro a partir de qué año; pero, por ejemplo, está la resolución 052 que relaciona el SNIP con la gestión ambiental. O sea al igual que un proyecto privado, el sector público tiene que hacer su EIA. Esa resolución debe ser del 2010, 2011. Pero hay otra resolución, de la que si no recuerdo el número, que dice que para aprobar un proyecto de agua, tiene que ir de la mano de un proyecto de tratamiento de aguas servidas. O sea, más agua bien, pero tienes que buscar también como tratarlas. Si no el SNIP no tendría por qué darte autorización de uso de agua. Entonces, hay esas modificaciones en las normas y la gente empieza a darse cuenta más. Y segundo que también las aguas tratadas, además del tema ambiental que se puso en boga, también tienen una utilidad. Pueden ser útiles incluso para irrigar. Ese fue el objeto por el que la gente que más luchaba por que se construya la planta de potabilización “La Tomilla II”, es justamente del Cono Norte: FREDICON. El dirigente es Felipe Domínguez. Ellos eran los más interesados y seguro que te van a decir, “no, por el bien de Arequipa”. Pero tengo entendido que su principal interés era tener agua porque ellos quieren irrigar terrenos en el Cono Norte.

Empieza a darse todos esos temas que parecen aislados pero que entran en comunión y empiezan las demandas a la minera. Entonces la empresa dice, bueno, vamos a empezar “La Tomilla II”.

El tema de la PTAR es otro problema. En un principio Sedapar iba a financiar el estudio pero no toda la obra. La planta iba a ser financiada por un fideicomiso al que tenían que contribuir los alcaldes distritales, el gobierno provincial e incluso el gobierno regional, ese fue el compromiso. Sin embargo, esto nunca se cumplió. Hubo un alcalde o dos que pusieron el dinero y ahí quedo. El incumplimiento del acuerdo le dio la oportunidad a Cerro Verde de proponer yo hago la planta por el agua.

**Vamos al aspecto de la escasez relativa de agua. Antes había una demanda de agua por energía y ahora hay una demanda de agua para el proceso hidroquímico. ARMA formó parte de las mesas técnicas ¿Cómo se dio esto?**

Cerro Verde estaba tramitando su ampliación. Tuvo su audiencia pública. La autorización de uso de agua te la dan al final. Una vez que tienes aprobado el permiso minero. La autorización de uso de agua no es un requisito para que te den el permiso minero. Entonces Cerro Verde empezó a tramitar su ampliación y para esto hubo talleres –que es lo que se hace en el proceso de participación ciudadana- y concluye con una audiencia. Cerro Verde tiene opositores, pero estos se fueron reduciendo. Se fueron haciendo menos hasta que un buen grupo ya decía: “bueno si contamina, que mitigue”. Entonces el sector extremista se quedó relegado.

### **¿Quién componía este sector extremista?**

Había un médico... Del Carpio.

### **¿Era íntegramente sociedad civil? ¿Había autoridades?**

Era sociedad civil. Había algunas autoridades, pero estas se quebraban cuando veían la demanda de la gente por agua.

Entonces, se dieron los talleres y la audiencia. Ya en estos talleres, sin ser la autoridad competente –porque nosotros vemos pequeña minería- empezamos a participar. Y ahí se dio un aprendizaje para nosotros: el proceso de participación ciudadana en gran minería está bien venido a menos, y eso se demostró en la audiencia pública que hizo Cerro Verde.

¿Qué paso? Un auditorio para dos mil personas donde mil personas dicen “si a Cerro Verde”, otras quinientas que no gritaban nada y otras quinientas que gritaban “no a la mina”. Entonces la audiencia pública no queda como un espacio para discutir el EIA, sino un espacio de quién grita más.

Con todo eso se llega a dar a cabo la audiencia pública y prosigue el proceso de EIA. En 30 días nos correspondía dar nuestra opinión sobre el EIA. Ahí ya un poquito que tuvimos un rol, y ese rol es el que apoya el gobierno regional y pareciera que ya es el gobierno con nombre propio. Pero no es tanto así. Nosotros cuando hicimos nuestras observaciones al EIA convocamos a un grupo de especialistas sociales, en temas metalúrgicos, geológicos, etc. Esto porque en ARMA es difícil tener a todos estos profesionales; somos pocos y siempre tratamos de hacer nuestro trabajo multidisciplinario.

Llegamos y lo planteamos al MINEM y a la empresa: en lugar de una audiencia pública hagamos un debate técnico, porque la audiencia no cumplió ese rol. El misterio dijo: bueno, intenten. La empresa, que no estaba obligada porque ya había cumplido con la audiencia, dijo: si, discutamos. Entonces trajimos a cinco especialistas: en temas sociales,

hidrobiológicos, geológicos, metalúrgicos y económicos. Eran especialistas con reconocimiento regional.

**¿Este proceso ya lo había realizado con pequeña minería o era nuevo?**

Lo hicimos con pequeña minería, de ahí viene el aprendizaje. El objetivo era no más gritos. No hicimos en una universidad, en un aula cerrada. No era un espacio para gritos sino para decirle a la empresa: sabes qué, te has equivocado en esto, tenemos dudas sobre esto. Y la empresa también decía: no me he equivocado, te lo puedo probar técnicamente. Entonces si probaba por lo técnico que, efectivamente, estaba equivocada, no había por qué oponerse.

**¿Y cuánto apoyo recibieron de la presidencia regional en este proceso?**

Era al 100%. Cuando hicimos este evento la empresa nos aceptó y la autoridad también. Ojo era paralelo a lo que dice la ley. Pero ese evento tuvo más legitimidad que la audiencia porque el sector académico y los diferentes sectores vieron que las dudas se fueron purgando. El panorama se fue limpiando.

**¿Cuál fue el cálculo costo beneficio del gobierno regional?**

No hay un cálculo en especial. La posición del gobierno regional es: bienvenida la inversión privada siempre que respete los estándares ambientales. Tampoco es un sí o sí. Es más, puede salir desaprobado. Pero es en esta audiencia donde ARMA empieza a tener otro rol. A partir de aquí nos han convocado a otras reuniones para defender el tema ambiental.

**¿Aquí nace la iniciativa de otorgar 1m<sup>3</sup> de agua por la planta?**

No, hasta aquí termina el proceso del permiso minero. Pero el trámite te dice que después de la audiencia recién tienes 30 días para las observaciones, levantas las observaciones y la autoridad aprueba el EIA, en este caso MINEM. Con la aprobación del EIA tramitas el COM (Certificado de Operación Minera). Con eso ya puedes hacer actividad minera, pero para eso necesitas agua. Es recién ahí donde empiezas a tramitar tu licencia de uso de agua con tu licencia minera en la mano; algo que debería ser de repente al revés o de la mano. Para qué te aprueban la licencia minera si no hay agua. Bueno, entonces a partir de aquí entra a tallar el tema del agua.

Ahí es cuando empiezan a darse las negociaciones. Mira, yo escuché por lo menos a dos ingenieros a lo largo de los años diciendo: si hay aguas servidas, tómenlas. Pero yo dudo que hayan tomado la idea de esos ingenieros, ni tampoco de la mesa. A mí me parece que la discusión ha sido interna en Cerro Verde. Me parece que la idea nació de sus expertos.

Y eso como una estrategia, porque los conflictos socioambientales estaban en crecimiento. En paralelo a estas negociaciones se dio lo de Conga, también salió lo de Tiamaría. Era un escenario bien conflictivo, 2010, 2011.

Esto me hace reflexionar sobre qué ha hecho de diferente la minería. Antes la empresa decía: voy a mejorar tus pastos, voy a mejorar tus camélidos; o sea, eran intervenciones muy focalizadas para que se beneficie la zona de influencia directa. Ahora, claro en Uchumayo que es la zona de influencia directa han conversado. Sin embargo, creo que el tema ya no se ve focalizado, se trata de un tema de interés regional.

Por ejemplo: hay un grupo de 15 mil agricultores de la joya que se ven afectados porque pierden este metro cúbico. Estos agricultores no tienen una licencia de uso de agua porque están utilizando el recurso sin permiso. Usan el agua gratis, por así decirlo, porque es sucia. Nadie te puede, o podía, dar una licencia de uso de agua por agua sucia. Como no pueden cobrarles igual sembraban, y eso se vendía para el consumo de Arequipa. Ellos usaban algo que no es de ellos por años. Cuando usas por años algo lo sientes tuyo. Cerro Verde dijo: “para empezar no te estoy quitando tu agua, el agua no es tuya. Pero además te estoy descontaminando el río”. Es así que Cerro Verde puso contra la pared a 10 mil, 15 mil productores y del otro lado, puso al millón de personas de la ciudad de Arequipa que quería que se descontamine el río.

### **¿Ahora los productores van a tener que pagar por el derecho al uso del agua?**

Si claro, porque ya es agua limpia. La Enlozada va a tratar más o menos 1.2 m<sup>3</sup> y Cerro Verde se va a llevar 1m<sup>3</sup>. El resto va a estar ahí para que el que quiera solicite su permiso de uso de agua.

### **¿Quién determina que sea 1m<sup>3</sup>?**

La AAA. Hay un censo de los vertimientos de la ciudad. Eran como 92, que van desde la escuela de la policía en Cayma, que es la más alta, hasta la zona de Uchumayo donde hay varios vertimientos. Entonces, sumas el caudal de esos vertimientos y te sale 1m<sup>3</sup>.

### **¿Ese metro cúbico se habría destinado a otros usos de haber sido financiada la planta por el fideicomiso?**

Cerro Verde desde que tramita su ampliación ya estaba pensando en agua. Entonces Cerro Verde tenía dos opciones: o tratar el agua del Chili o hacer una represa más. Ojo que ya está

agotada la cuenca del Chili, así que probablemente haya tenido que hacer un trasvase. De ahí surge, me imagino, el razonamiento para decir mejor trato el agua del río.

Es que, ahí Cerro Verde ha aprovechado todo, toda la coyuntura. Uno, agricultor, esa agua no es tuya; dos, tu ciudad, dónde quedó eso de salvemos al Chili. Y esta campaña de Salvemos al Chili no es reciente, ya salía en los medios y quién las financiaría, yo imagino que tendría que tener una relación con Cerro Verde, de tal manera que la gente ya tenía en la cabeza: hay que salvar el Chili. Entonces, no fue coyuntural. Otro factor: con la cuenca agotada los alcaldes incumplieron con el fideicomiso. Cerro Verde, pues, dijo que los alcaldes nunca lo iban a hacer. Y justo esto se produce en el momento donde los precios estuvieron es un máximo. Hay que analizar todos estos elementos para que el proyecto tenga éxito.

Lo otro es que el mismo gerente de Sedapar iba al MINVIV a pedir presupuesto para la planta. Y ahí recuerdo haber conversado con el gerente que me dice:

*“sabes qué Dante, fuimos donde el ministro y le planteamos la situación. Y el ministro dijo: mira, tú crees que yo puedo destinar presupuesto a Arequipa para tratar aguas servidas, no agua potable, cuando tengo regiones que no llegan al 10% del agua potable, como en el caso de la Selva. ¿Voy a invertir en el saneamiento del agua de una región cuando tengo regiones que ni siquiera tienen el acceso al agua?”.*

Entonces ante toda esta coyuntura es que Cerro Verde tenía de todas para ganar.

#### **Entrevista 4**

Entrevistado: Felipe Dominguez

Cargo/afiliación: Dirigente en el Frente de Defensa del Cono Norte (FREDICON)

Entrevistador: Alonso Hidalgo

Fecha: 17 de octubre 2014

#### ***Preámbulo: ¿Cómo nace la FREDICON?***

*Nace en AUPA. La AUPA era la central de pueblos jóvenes. Más o menos 450 pueblos jóvenes. Nuestro local tiene 150 sillas. En el entendido que vayan 150 alcanza, que vayan 300 no alcanza. Hubo un problema de espacio y organización. Ahí nace el FREDICON como un instrumento de descentralización a esa cantidad que no ingresaba. Además cuando se hacían las asambleas cada representante quería dar informe sobre su pueblo, y eran 450 pueblos. Cuánto tiempo crees que tomaba eso. Además que uno se convertía en tema del día y se pasaba la hora y media discutiendo de ese tema sin tratarse los problemas globales de Arequipa. Entonces eso era una debilidad frente a evaluar los problemas de Arequipa.*

*El Fredicon solo mandaba a 3 o 4 representantes y de ahí informaba al Cono Norte sobre qué se iba a hacer, qué marchas, dónde, cuánta gente, etc. Esa experiencia la quisimos volcar a AUPA para que ya no vayan delegados de los pueblos sino que se conformen frentes y cada representante luego pueda informar. O sea que haya un Frente de Yura, un Frente de Paucartambo, etc. Y sabes que nos dijeron: divisionista, irresponsable.*

*¿Y sabes lo que pasó? AUPA se diluyó y los frentes de defensa son los que tienen vigencia.*

**El punto de partida es la mesa de diálogo del 2006. Los distritos lelgaron a un desacuerdo por las rentas con Cerro Verde. Posteriormente se suscribió un Convenio por el Desarrollo de Arequipa ¿Cuáles son los antecedentes del convenio? ¿Cómo llega esta agenda de desarrollo?**

Hablaríamos del 2004 o 2005. En ese tiempo la municipalidad provincial a través de una oficina, no recuerdo el nombre, le planteo a Cerro Verde un Convenio Marco. No llegaban a ningún acuerdo porque no existía presión social. Empezó a existir una presión social en Uchumayo. Era como un grupo de ciudadanos comandados por Humberto Olaechea, el Japasep. Administraban el agua, captaban el río y procesaban al margen de la empresa de saneamiento. Ese grupo comenzó a observar algunas cosas de la minera en función a que iban a empezar la construcción de una planta de relave. Según ellos esa planta de relaves no iba a favorecer a nadie. Reclamaban y no les hacían caso.

En el cono norte estábamos también en la lucha para el agua de nuestros 150 mil habitantes, que no tenían. Entonces compatibilizamos en coordinaciones diferenciadas. Se planteó un plan en el que hablabamos de RSE de la minera, que no cumplía. Lo que hicimos fue hacer un plan con efectos de que la minera se sienta a dialogar.

Entonces, teníamos que empezar por algo que llame la atención de Arequipa. Iniciamos por el medio ambiente. Le pedimos a la minera que plante un millón de árboles. Entonces ellos no respondieron positivamente a nada y seguían soberbios. Entonces partimos del lado de un plan que motive a Arequipa a luchar por su medio ambiente y ecología.

Conseguimos cinco mil arbolitos y los plantamos justo en la puerta de acceso a la planta de relaves de Cerro Verde. Ya los preocupó, el arbolito es una vida y no sabían que hacer frente al gesto. Por otro lado que ellos tienen una concesión y hay conceptos muy confusos entre lo que es concesión y propiedad. Todavía soberbia la mina le mete tractor a los árboles. Pero porque viene más gente con más árboles y más abono y planta los árboles. Al ver esa posición de lucha de la Fredicon, un colectivo de vecinos que están bien lejos de la Cerro Verde optamos por seguir peleando: organizamos plantones en el centro, movilizaciones. Entonces la minera optó por conversar ya. Ahí conversaron los primeros diálogos. Justo estábamos en época del APRA.

**¿Un precedente tan fuerte como el Arequipazo no ayudó a que los movimientos ya estuvieran organizados?**

Fredicon si participó en el Arequipazo, pero no fue tomado muy en cuenta. Los que protestaban en el Arequipazo en este caso se hicieron a un costado. Todo este movimiento nació en el Cono Norte con Olaechea. Después ya, cuando el gobierno se da cuenta que esa planta de relaves se va a construir con la reinversión de utilidades, ahí es donde chocan los intereses del canon. Ahí recién los alcaldes abren sus antenas: van a reinvertir sus utilidades y se van a valer de una norma caduca. Entonces recién los alcaldes voltean a ver a los que ya estábamos peleando y recién se forma una unidad.

Esa recuperación de canon se sumó a nuestra campaña del millón de árboles. Todavía no soltábamos una propuesta para que la mina se comprometiera socialmente. Nunca lo dijimos al comienzo, eso fue después del diálogo, pero lo teníamos pensado desde el principio.

Entonces los alcaldes incorporaron lo del millón de arbolitos a lo del canon y ahí si nos movilizamos. Esa si fue una movilización grande.

## **¿Cómo se llegó a incorporar el reclamo de La Tomilla al Convenio por el Desarrollo de Arequipa?**

Nunca lo firmamos. Una vez que se acorrala a la minera Cerro Verde con 30 mil personas la minera se sienta a dialogar y se forma una mesa de trabajo. Inmediatamente se conforma el Comité de Lucha por los Intereses de Arequipa, que preside el alcalde provincial de ese momento, que también en función a esta lucha forma las asambleas del pueblo en el auditorio del municipio. Allí recién intervienen Fredicon, FTA, FACA.

Ahí se plantea una serie de temas y hubo pre acuerdos. Se firmó un acta el dos de agosto. En esa acta ahí es donde sale el tema de La Tomilla 2. Nos dijeron: podemos ir solucionando algunos problemas pendientes. Entonces dijimos: perfecto, se necesita la planta de tratamiento N° 2 (La Tomilla) y la PTAR, ambas. La Cerro Verde ya estaba acorralada para financiar las dos plantas, ya estaba todo. Pero todo esto ya fue por Noviembre y se venían las elecciones. Fíjate, para esto la Cerro Verde ya aceptó devolverles el canon que se reducía con la reinversión de utilidades. Para los alcaldes con esto ya se arregló el problema y sugieren levantar la mesa técnica. Entonces nos pusimos más bravos y le dijimos a los alcaldes: ya empezamos, terminemos de pelear. Allí nos pusimos fuertes y salieron las dos plantas.

Se hicieron cuatro reuniones más, se viajó a Lima, ya estaba lista la cosa. Pero los alcaldes ya estaban satisfechos, queríamos dos marchitas más y los alcaldes querían más diálogo. Cuando planteamos que se construyan las dos plantas, los alcaldes ya estaban cediendo. Zegarra, Simón; querían que se solucione de todas maneras: “ya, financiamos el 50% de una planta y la otra la operamos”. Querían que el conflicto se apague rápido para desarrollar sus campañas tranquilas y Cerro Verde todavía no soltaba plata. Les dijimos: “Momentito señores, ustedes quieren financiar pero, ¿tienen plata?”. Ellos respondían: “sí, que podían poner el 10% anual y no sé qué, la maravilla”. “Pisen tierra”, les decíamos, “no van a poder”. Y dicho y hecho, nunca pudieron reunir el dinero para la PTAR.

Al final de cuentas hubo una adenda a esa acta en donde la minera proponía ejecutar la obra (PTAR) y después recuperaba su dinero con el canon.

## **¿Similar a obras por impuestos?**

Más o menos, es como un cimiento de obras por impuestos, la semilla. Pero así, no aceptaron. Al final de cuentas Cerro Verde necesitó de la PTAR por el tema del agua. Entonces Cerro

Verde propone hacerla y se libran los alcaldes de esa carga. Ya otros alcaldes porque esto fue en otro término. Recién ahí hicimos intervenir a Sedapar para que sea la contraparte de estas cosas. Antes no había trabajado en nada. Entonces, con esa acta se hizo esas plantas y nunca se firmó el convenio marco porque incluía incluso más cosas que el acta. La Cerro Verde muy hábilmente empezó después a hacer convenios por obras, un poquito acá, un poquito allá y diluyó el convenio marco. De ahí vino el óbolo voluntario y se diluyó más incluso el convenio marco.

**Desde ya hacia cuánto que el Cono Norte intentaba solucionar sus problemas de agua**

Desde el 94 o 95.

**Y cuáles eran sus propuestas antes de considerar a Cerro Verde**

La plata N° 2. Esa era nuestra única propuesta. La opción fue la planta y la estrategia fue que Cerro Verde reconozca justo eso. Nadie nos podía dar tanta plata, la única era Cerro Verde.

**¿Cómo es el periodo 2007 – 2012? ¿Juan Manuel Guillén Asume el liderazgo?**

A medias, es un periodo donde el alcalde presidía eso. Pone paños fríos y hasta lo manda a la congeladora.

El liderazgo sigue estando en los movimientos sociales. El comité de lucha un poco que bajó a ser un ente burcrático-social. El presidente de la región empezó a poner paños fríos, los acuerdos se enfriaron y ni más volvimos a formar parte de un convenio marco hasta el día de hoy.

**Sobre la escasez del agua ¿En qué momento se determinó que 1m3 de aguas tratadas iría a Cerro Verde?**

Fue muy hábil Cerro Verde. Sedapar reunió a los movimientos sociales en una exposición sobre cómo descontaminar el Río Chili. Era un auditorio donde explicó el problema de la contaminación del río Chili de pronto se apareció Cerro Verde, aparentemente como expositor, y explicó que ellos podían construir la PTAR, captar el m3 cúbico de agua, que el agua iba a estar tratada, que no iba condicionar al impuesto a la renta... maravillas. Terminó la reunión y dicen: entonces señores, vamos a pasar el acta para que suscriban. Yo me acerco pues y les digo: permítanme el acta para leerla” y me la quitan. Exijo que me respeten, que me la enseñen. ME la dan, la observo, la estudio y veo que había metido eso del m3 de contrabando, pero habían firmado todos.

**Pero este proceso fue independiente a las asambleas para la aprobación del EIA...**

Bueno, allí fue diferente porque la población comprendió que era necesaria la PTAR porque los alcaldes nunca iban a construir. Entendimos que el m<sup>3</sup> de agua que iba a utilizar no era de agua, era de heces. Entonces optamos porque continúe Cerro Verde, sino hace rato nos habríamos opuesto.

**Al fallar en financiar la PTAR ¿en qué gastaron los municipios sus fondos del canon?**

En sus presupuestos participativos pues. En distintos tipos de obra.

**Fredicon participa de los PP...**

Bueno participa en Cerro Colorado, Cayma, Yura, en el provincial de Arequipa.

**¿Y qué proyectos han llegado a priorizar?**

Principalmente agua y desagüe.

**¿Cómo es la situación después de La Tomilla 2? ¿Ya están las instalaciones domiciliarias?**

Encaminadas. Ya van en un 70%. Sabes que tener el agua en matriz es distinto que tenerlas en casa. Hay un proyecto de conexión, distribución, mantenimiento, que ya no tiene que ver con la Cerro Verde.

