

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

¿Qué estamos entendiendo por “diálogo”?

El estudio de la Mesa de Diálogo de Huari como una aproximación a la
intervención estatal en los conflictos sociales

Tesis para optar el Título de Licenciado en Ciencia Política y Gobierno que
presenta:

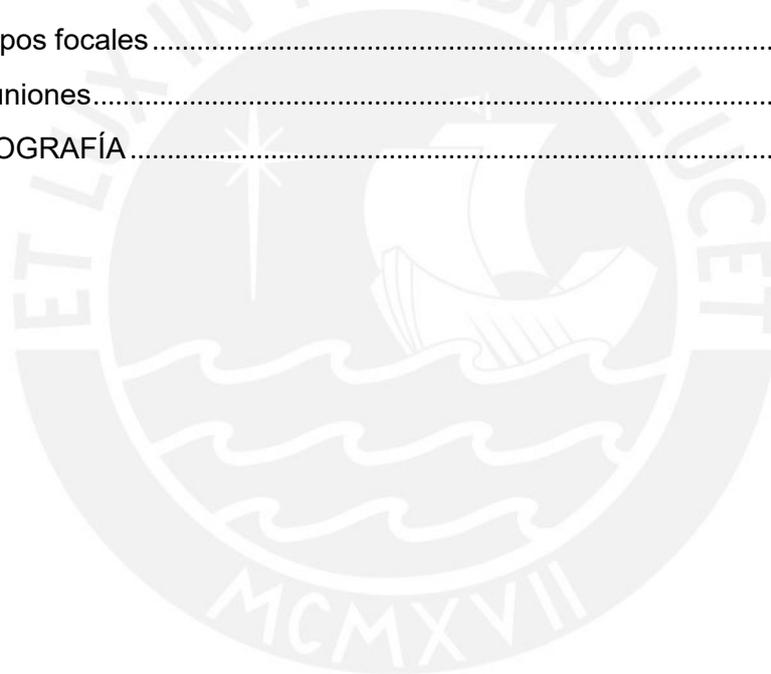
Jorge Enrique Vela Clavo

Agosto del 2014

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	i
A. LAS MESAS DE DIÁLOGO	1
1.1 Las Mesas como un dispositivo de política pública	1
1.2 Estudios sobre el accionar del Estado en los conflictos sociales	11
1.2.1 Sobre el enfoque	11
1.2.2 Sobre los aspectos logísticos	13
B. EL ORIGEN DE LA MESA DE HUARI	16
2.1 La provincia de Huari	17
2.2 Conflictos con Nyrstar	18
2.3 Conflictos con Antamina	19
2.4 El paro del 9, 10 y 11 de noviembre del 2011.....	21
2.4.1 El convocante del Paro: La AMUCEPs - Huari.....	23
2.4.2 Motivaciones	25
C. EL DISEÑO DE LA MESA.....	31
3.1 Los primeros dos encuentros entre empresas y manifestantes.....	33
3.2 Análisis de la toma de decisiones	39
D. EL DESARROLLO DE LA MESA DE DIÁLOGO DE HUARI	43
4.1. La dinámica de las comisiones.	43
4.2 Los actores y su participación	46
4.2.1 El Estado:	46
4.2.2 Las empresas.....	50
4.2.3 La AMUCEPs-Huari	52
4.3. La evolución de las demandas del Grupo de trabajo de Inversión Social”.	53
4.5 La evolución de las demandas del “Grupo de Trabajo Ambiental”	64

4.6 Perspectivas estatales sobre el futuro de la Mesa	68
E. INTERPRETACIÓN TEÓRICA DEL PROCESO	73
5.2 ¿Cómo se configuró la Mesa de Diálogo de Huari?	76
5.2.1 Primer momento: el encuentro en “Conococha” y las dos reuniones en las que se diseñó la Mesa.....	76
5.2.2 Segundo Momento: Oscar Valdez como líder de la Mesa	78
5.2.3 Tercer momento: desde la salida de Valdés hasta la actualidad	80
F. CONCLUSIONES	82
G. INSTRUMENTOS CITADOS	91
7.1 Entrevistas	91
7.2. Grupos focales	93
7.3. Reuniones.....	93
H. BIBLIOGRAFÍA	94



INTRODUCCIÓN

Los conflictos sociales en el Perú han llamado la atención de científicos sociales, medios de prensa y público en general desde hace más de una década. La mayor parte del interés académico y mediático ha estado centrado en discutir las causas del conflicto, pero a raíz de algunos desenlaces fatales, se ha empezado a generar conciencia sobre la importancia de estudiar la forma en que el Estado responde a éstos.

Diversos líderes sociales han denunciado el enfoque represivo y el escaso compromiso que el Estado ha tenido con el diálogo, sobre todo, durante el segundo gobierno de Alan García (2006 – 2011). A pesar de eso, desde hace varios años, el Estado peruano no solo se ha caracterizado por usar la fuerza en los conflictos, sino que también ha promovido mecanismos de diálogo ad hoc para abordarlos.

Según Huamaní (2013: 7), se han abierto más de quinientas mesas de diálogo para atender conflictos sociales. Asimismo, el informe del primer año de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS), señala que estos mecanismos constituyen una parte fundamental de la estrategia del Estado para abordar los conflictos sociales y gran parte del trabajo de dicha oficina

consiste en preparar el terreno para que éstos surjan en condiciones adecuadas (ONDS, 2013: 35), pero ¿qué sucede en estos espacios de diálogo?, ¿Qué hace el Estado cuando no opta por el camino de la represión?

Las mesas de diálogo son un proceso de negociación entre las partes de un conflicto social que es dirigido por una tercera parte como la Defensoría del Pueblo, la iglesia o el gobierno central (Huamaní, 2013: 7). En estos espacios las partes se reúnen a discutir las diferencias que los llevaron a tener una relación conflictiva (ONDS, 2013; Huamaní et. al, 2012).

El énfasis en el diálogo ha ganado terreno dentro del Estado; por lo menos, en el discurso. La ONDS opone el diálogo a la represión de manera recurrente a través de sus medios oficiales, indicando siempre que es el único camino adecuado (e.g. ONDS, 2013). Sin embargo, la palabra “diálogo” no suele ir acompañada de una definición y termina resultando en un concepto vago que puede ser problemático porque oculta que el diálogo es un proceso que puede tomar muchas formas y utilizarse para distintos fines.

Las Mesas de diálogo, por ejemplo, han sido una suerte de caja negra. No tienen una normativa clara, no han contado con una metodología establecida, protocolos, procesos de evaluación y los cumplimientos de los acuerdos varían bastante de un caso a otro (Huamaní, 2013: 7). Además, al igual que el resto de mecanismos que tiene el Estado para abordar los conflictos sociales, no son de fácil acceso para investigadores, y no se suelen sistematizar las experiencias (Huamaní et. al, 2012). Los informes oficiales solo

suelen destacar los resultados y, desde la academia, no existen estudios de Mesas promovidas desde el Estado central.

Resulta, entonces necesario comenzar a estudiar a profundidad las mesas de diálogo. Más aún, tomando en cuenta que actualmente están en proceso de “evolución”. Desde la ONDS y el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) se están promoviendo las llamadas mesas de desarrollo, que se presentan como un tipo de mesa de diálogo perfeccionada (ONDS, 2013; Manrique, 2014). En medios como la revista Poder (Navarro, 2013) o Gestión (Manrique, 2014), se han elogiado los resultados de éstas, destacando que los conflictos sociales han disminuido y muchos están siendo evitados. Este paso se considera tan acertado a nivel gubernamental que la PCM y el MINEM se estaría disputando la “paternidad” de las mismas.

¿Cuál es la diferencia entre las anteriores mesas de diálogo y las nuevas, llamadas “mesas de desarrollo”? Estas últimas tienen la agenda de discusión ceñida a la coordinación y facilitación de proyectos de inversión pública para la zona en conflicto (ONDS, 2013). En palabras de un funcionario del MINEM, se intenta evitar los temas “políticos” y “subjetivos” que eran incluidos en las mesas anteriores con el fin de concentrarse en el “desarrollo”.¹

Para comprender esta nueva iniciativa del gobierno es importante que, desde la academia, se intente llenar el vacío que hay en la literatura sobre las anteriores mesas (las de diálogo) y preguntarnos qué ha sucedido o viene sucediendo en las que todavía existen. ¿Cómo se toman las decisiones en una

¹ Entrevista N° 7

mesa de diálogo? ¿Qué factores intervienen en el proceso y sus resultados? Los estudios sobre la intervención estatal en los conflictos sociales suelen concluir con un listado de dificultades que tienen las instituciones ya sea por causa del enfoque o de factores logísticos. Con el estudio de una Mesa de diálogo donde se puede ver a los distintos “stakeholders” interactuando entre sí y bajo diferentes contextos, es posible acercarse de mejor forma a las variables que están detrás de esas dificultades. Al entramado de relaciones de poder que estarían detrás de ellas.

Con ese objetivo en mente, en el 2013 decidí buscar una Mesa que se encuentre en funcionamiento y donde pudiera participar en calidad de observador. Desde mi punto de vista, para entender la dinámica era necesario estar presente en, por lo menos, algunas reuniones ya que la información que se registra en las actas se reduce solo a los acuerdos y no es posible saber cómo se llegaron a éstos.

Me propuse encontrar una Mesa donde estén involucrados actores de la Amazonía porque estos espacios parecen ser más difíciles (y por lo mismo más relevantes) de entender debido a las diferencias culturales. Envié cartas a diferentes entidades, pero no recibí respuesta.

A mediados del 2013, sin embargo, fui contratado por una consultora como asistente para realizar el balance de una Mesa promovida por el gobierno central para abordar un conflicto de la zona andina. Específicamente entre diversas comunidades de la provincia de Huari - Ancash y las compañías mineras Nystar y Antamina. Es un proceso que en el resto del trabajo llamaré la

Mesa de Diálogo de Huari o, simplemente, la Mesa de Huari. Este espacio resultó más interesante de lo que había imaginado: los temas tratados abarcaban aspectos económicos, ambientales, políticos y culturales. Era un espacio clave para ver como lidiaba el Estado con reclamos de diversa naturaleza.

Sin embargo, luego de algunos meses de participar en dicho espacio, me di cuenta que lo más relevante del caso es que, actualmente, el MINEM está intentando convertir esta Mesa en una mesa de desarrollo. Es decir, tenemos un caso que nos puede aproximar a saber por qué actualmente el MINEM y la ONDS han optado por las mesas de desarrollo en detrimento de las mesas de diálogo. Según una de las entrevistadas, muchas de las cosas que “funcionaron” en esta Mesa han sido replicadas en otras partes del país. Se trataría de una suerte de modelo para el gobierno.²

¿Cómo estudiar una mesa de diálogo promovida por el gobierno central? De acuerdo con Howlett (2009), existen dos enfoques para estudiar las acciones de un gobierno. Una de corte positivista que se enfoca en los resultados y sus efectos, y una de corte post-positivista que se enfoca en el proceso para esos resultados: cómo se toman las decisiones, como se implementan, que otras alternativas se barajaron, etc. La premisa es que los resultados se originan por un proceso donde juegan un papel importante la estructura política y social, los diferentes actores y las ideas. Esta investigación tiene esta última orientación.

² Entrevista N° 4

Como unidad de observación tomé el proceso de toma de decisiones desde que se inició la Mesa hasta la actualidad (noviembre 2011 - junio 2014) y como unidad de análisis, las estructuras, los actores y sus ideas que impactan en este proceso.

La pregunta principal es la siguiente: ¿cómo se tomaron las decisiones en la Mesa de Diálogo de Huari entre noviembre del 2011 y junio del 2014? Mis subpreguntas son tres. Una primera para entender el contexto en el que se originó la Mesa: ¿Cuáles son las características del conflicto de Huari?

Una segunda subpregunta está orientada al análisis de la toma de decisiones al inicio de la Mesa: ¿Cómo se tomaron las decisiones para instalar y diseñar la Mesa? Y una tercera al análisis de la toma de decisiones durante el proceso: ¿Cómo se tomaron las decisiones en el desarrollo de la Mesa de Huari?

La metodología utilizada consistió en entrevistas a profundidad a la mayoría de actores participantes, un estudio a profundidad de una de las comunidades involucradas en el conflicto para tener una referencia de las bases, la observación de varias reuniones de la Mesa (quince) y la revisión de material secundario como las actas de las reuniones, prensa escrita, audios de grupos focales y entrevistas a profundidad realizadas por la consultora con la que trabajé.

Para tener la voz de las comunidades realicé las siguientes acciones:

- Un viaje de campo de un mes a la provincia de Huari donde entrevisté a quince representantes de las comunidades que participan en la Mesa.

- Un viaje de campo de una semana donde entrevisté al presidente de la asociación que agrupa a todas las comunidades.
- Al retorno del viaje de Huari hice una parada en la ciudad de Huaraz para entrevistar al asesor político de los representantes de las comunidades. La voz de este actor es muy importante porque asesoró a los dirigentes en la organización del paro que dio origen a la Mesa y luego los acompañó durante todo el proceso.
- Entrevisté a la representante de la CEAS, organización de la iglesia católica que prestó asesoría técnica a los representantes de las comunidades durante el desarrollo de la Mesa.
- Dentro del viaje de campo que duró un mes, utilicé dos semanas para convivir con una de las familias del centro poblado Acopalca, una de las comunidades involucradas en el conflicto. Asimismo, apliqué un cuestionario a cincuenta y cuatro personas de la comunidad. Este cuestionario incluyó a cuatro de los principales dirigentes. Para escoger el resto de personas se tomó a diez de cada una de las cinco divisiones territoriales que constituyen el centro poblado.
- Tuve acceso al audio de un grupo focal realizado a todos los representantes de las comunidades. Dicho instrumento estuvo orientado a conocer las opiniones de los dirigentes respecto al proceso de diálogo.

Para tener la voz de los funcionarios del Estado se realizaron las siguientes acciones:

- Entrevisté a la representante del MIDIS y al representante del MINEM en la Mesa.
- Tuve acceso al audio de una entrevista realizada al representante del MINAM y otra más al representante del MINEM.
- Tuve acceso al audio de un grupo focal a los funcionarios que tuvieron mayor participación en la Mesa. El instrumento estuvo orientado a conocer las opiniones respecto al proceso de diálogo.
- Participé en dos reuniones donde se interrogó a los funcionarios del MINEM, MINAM, MIDIS y de la PCM sobre el estado actual de los acuerdos y cómo había sido su evolución. Esta reunión fue parte del proceso del balance de la Mesa en el que trabajó de forma paralela a la investigación.

Para tener la voz de las empresas mineras se realizaron las siguientes acciones:

- Se entrevistó al principal representante de Antamina en este espacio.
- Se tuvo acceso a una entrevista realizada a dos funcionarios de Antamina que participaron en este espacio.

Además de lo señalado, tuve acceso a todas las actas de las reuniones, asistí a quince reuniones de la Mesa en calidad de observador, tuve acceso al audio de otras dos reuniones, compartí varios almuerzos y charlas informales al finalizar los encuentros, y acompañé a una comisión de funcionarios del Estado en un viaje de tres días donde se recorrieron casi la mitad de las comunidades involucradas en el conflicto. En este viaje no solo pude conocer más la forma

de pensar de los actores estatales, sino que los vi en interacción con las bases ya que fueron a las comunidades a presentar y promocionar uno de los principales proyectos que surgió a raíz de este espacio: el proyecto de forestación y reforestación de la provincia de Huari.

En el primer capítulo de esta investigación se presentan algunos aspectos importantes para tener un mejor acercamiento al estudio de las mesas de diálogo. En el segundo capítulo, se exploran los orígenes de la Mesa estudiada: el foco se encuentra en entender las causas del conflicto que la originó. En el tercer capítulo, se describe y analiza las reuniones en las que se diseñó la Mesa. En el cuarto, se describe y analiza el desarrollo de la Mesa. Luego, en el quinto, se interpreta los resultados a la luz de algunas teorías relacionadas al estudio de políticas públicas y, finalmente, se esbozan conclusiones.

A. LAS MESAS DE DIÁLOGO

Este capítulo es introductorio. Tiene como objetivo proponer una forma de ver a las mesas de diálogo desde la academia y mostrar la literatura relacionada al tema. Comenzaré describiendo las principales iniciativas que ha tenido el Estado en la última década. En esta parte me interesa resaltar el papel de las mesas de diálogo y su débil marco legal. Apoyado en lo descrito, argumentaré que las mesas deben ser vistas como un dispositivo de política pública y, por ende, la literatura sobre cómo se toman las decisiones de una política pública resulta relevante. En el segundo acápite, presentaré los estudios que se han realizado sobre la intervención estatal en los conflictos sociales. En esta parte destaca el hecho de que no haya estudios sobre procesos de diálogo promovidos desde el Estado central.

1.1 Las Mesas como un dispositivo de política pública

Después del marcado sesgo estatista que tuvo el país en los años ochenta y la crisis económica de finales de esa década, el primer gobierno de Alberto Fujimori (1990- 1995) respondió con unas drásticas reformas orientadas a liberalizar la economía. En este contexto, se promovió la

privatización de las empresas mineras estatales y se flexibilizaron algunas normas orientadas a regularlas (Gil, 2009: 56).

Dichas reformas lograron su objetivo: atrajeron más inversiones y aportaron a la macroeconomía nacional. Este aparente éxito, sin embargo, se vio mermado en los años dos mil por las protestas violentas que se empezaron a gestar al interior del país. Las poblaciones aledañas a las minas no vieron mejora alguna en sus condiciones de vida; sino que, por el contrario, fueron testigos de contaminación ambiental y, en muchos casos, terminaron compitiendo con las empresas por el acceso a recursos vitales como el agua y el suelo (Glave y Kuramoto, 2007).

Este descontento se repitió en la mayoría de países latinoamericanos que habían adoptado un modelo económico parecido y fue acompañado con el surgimiento de distintos movimientos y grupos de la sociedad civil que protestaban contra los daños que causaba la actividad minera (Glave y Kuramoto, 2007).

Además del modelo económico, en Perú se sumaron algunos hechos importantes. Primero, la transición democrática: Pajuelo (2004), señala que durante el periodo de Fujimori se generaron muchos descontentos que fueron bien contenidos gracias a la naturaleza autoritaria y clientelar del régimen; pero todos éstos habrían explotado con la apertura vivida en los años dos mil.

Segundo, estos descontentos no pudieron ser canalizados de forma pacífica e institucional porque coincidieron con la falta de apoyo del gobierno de Toledo a mecanismos participativos (Panfichi, 2007), la desconexión de los

partidos y las instituciones estatales con los nuevos movimientos que protagonizaron los conflictos (Meléndez, 2012), y el empoderamiento de actores locales no consolidados institucionalmente: primero, a través de una improvisada reforma de descentralización (Tanaka, 2002) y segundo, de leyes que otorgaron una inmensa cantidad de canon minero a gobiernos locales (Arellano, 2011).

Entre el 2006 y el 2011 fallecieron 195 personas por causas relacionadas a conflictos sociales activos³ (Defensoría del Pueblo, 2012). ¿Qué ha hecho el Estado para responder a esta situación? Diversos líderes sociales, medios de comunicación, y autores como Peña y Barrantes (2007) han señalado que el Estado se ha caracterizado por tener un enfoque autoritario y ha respondido a los conflictos con el empleo de la fuerza pública. No obstante, también se ha emprendido una diversidad de acciones.

De acuerdo con un informe de la Defensoría del Pueblo (2005: 32), este organismo constitucional ha intervenido en los conflictos desde su creación en 1996; sin embargo, a raíz del conflicto en la localidad de la provincia de Ilave en el 2004, que terminó con la muerte del alcalde provincial en manos de una turba, se decidió incrementar la capacidad institucional en temas de seguimiento e intervención en los conflictos sociales.

Mediante la directiva N 001 – 2005 – DP aprobada por Resolución Administrativa N 030 – 2005/DP se creó el comité de Seguimiento e

³ La Defensoría del Pueblo define conflictos sociales activos como “el conflicto social expresado por alguna de las partes o por terceros a través de demandas públicas formales e informales”. (Reporte Mensual de Conflictos Sociales N° 124, junio 2014).

Intervención en Conflictos Sociales, hoy transformado en la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales. La Defensoría del Pueblo ha sistematizado los conflictos de manera mensual y ha intervenido intentando generar las condiciones para buscar salidas dialogadas. En los espacios de diálogo, ha tenido la función de convocante y facilitador de los procesos (Defensoría del Pueblo, 2005); pero actualmente, solo cumple un rol de observador.

Según el mismo informe (2005: 23), no se buscó “hacer de la Defensoría del Pueblo la instancia obligada para el tratamiento de los conflictos, sino de asumir un papel propiciatorio del diálogo y la defensa de derechos, promoviendo al mismo tiempo la intervención oportuna y correcta de las instituciones del Estado con competencia sobre la materia en disputa”. La institución ha cumplido con el rol de garante en muchos procesos de diálogo debido a la legitimidad que suele tener dentro de la población; sin embargo, sus iniciativas no han sido bien coordinadas con el ejecutivo (Giselle et. al, 2012; Ormaechea, 2009).

El gobierno de Alejandro Toledo se caracterizó por dar una respuesta dialogada tardía a los conflictos sociales más importantes que afrontó en sus primeros años: el Arequipazo en el 2002, Tambo Grande en el 2003, Cerro Quilish en el 2004 (ONDS, 2013: 10) e llave en el mismo año (Panfichi y Dammert, 2007: 135). En el caso del Arequipazo, se intentó controlar las protestas con las fuerzas armadas y solo una vez que se llegó a una etapa crítica por las muertes y el número de heridos, se formó una denominada comisión de alto nivel (integrada por el vicepresidente de la república y un

ministro) para negociar con los dirigentes de los manifestantes en un encuentro mediado por un representante de la iglesia católica. La misma figura se repitió en varios conflictos que llegaron hasta una fase crítica. Estas comisiones de alto nivel también fueron llamadas mesas de diálogo (e. g. Panfichi y Dammert, 2007: 137).

A partir del 2004, sin embargo, el ejecutivo intentó prevenir estas situaciones e implementó el proyecto Unidad de Análisis Estratégico y Prevención de Conflictos Sociales (UAEPCS). Este proyecto se adscribió a la Oficina de Coordinación Intergubernamental de la PCM y se encargó de investigar las zonas susceptibles con pasados conflictivos para mantener informado al gobierno central. Asimismo, buscó prevenir los conflictos a través de talleres y capacitaciones a dirigentes de base y autoridades locales.

El proyecto pasó a la CEPLÁN en el 2005, donde empezó a llamarse Unidad de Análisis de Conflictos (UAC). A fines del mismo año regresó a la PCM debido a “la fragilidad institucional, la necesidad de adaptarla a la realidad nacional y otras dificultades” (ONDS, 2013:18).

Durante el periodo de Alan García (2006 – 2011), los altos mandos del gobierno se caracterizaron por explicar la conflictividad con la teoría de la conspiración (ONDS, 2013). Ésta sugiere que hay grupos organizados en el interior del país que, motivados por una ideología antidemocrática, desinforman y manipulan a las personas para que protesten y desestabilicen el gobierno. Esta interpretación reduccionista de una realidad compleja llevaba al gobierno

a reprimir duramente las protestas. Lo que tuvo consecuencias nefastas como las treinta y dos muertes que hubo en el “Baguazo” del 2009.

Paradójicamente, fue este gobierno el que comenzó a impulsar las mesas de diálogo (ONDS, 2013: 79). Esta vez no solo como comisiones de alto nivel que duraban una o dos reuniones; si no, como procesos que implicaban un seguimiento de los acuerdos. Según la versión de la ONDS, éstas se inspiraron en las Mesas de Concertación de la Lucha Contra la Pobreza iniciadas en el gobierno de Valentín Paniagua (ONDS, 2013: 79). Las mesas de concertación fueron parte de una política pública de participación que buscaba juntar en procesos de diálogo a la sociedad civil con las autoridades estatales a nivel nacional, regional y local para consensuar estrategias y proyectos destinados a la reducción de la pobreza (Panfichi, 2007).

En este periodo, el MINEM buscó regular las Mesas que tenían que ver con temas de sus competencias. Específicamente para los conflictos relacionados a empresas mineras. En el 2008, promulgó el D.S. N° 028-2008-EM “Reglamento de Participación ciudadana en el Sub Sector Minero” y estableció que las Mesas de Diálogo son uno de los mecanismos de participación que deben ser promovidos por dicho ministerio para que garantice a la población poder influir en el manejo de sus recursos naturales. Según un funcionario del MINEM que participa y dirige diversas Mesas en la actualidad, el ministerio se vio en la necesidad de darle un sustento legal a estos procesos para que haya más compromiso en la participación de los distintos sectores. Sucedió, según él, que en muchas Mesas los funcionarios estatales se

comprometían con ciertos acuerdos, pero luego dejaban su lugar a nuevos funcionarios que no reconocían los mismos.⁴

El MEM promulgó también la R.M. N° 304-2008-MEM/DM, “Normas que Regulan el Proceso de Participación Ciudadana en el Sub Sector Minero” donde definió estas Mesas como un “espacio permanente o temporal de interacción entre los representantes acreditados de la población involucrada, de la sociedad civil organizada, de los titulares mineros y las autoridades locales, regionales o nacionales, en el que se abordan determinados asuntos ambientales o socio ambientales relacionados al proyecto minero, a fin de construir consensos y establecer acuerdos”.

Además de las medidas de fuerza y las mesas de diálogo que impulsaba el gobierno a través del MINEM y la PCM, durante este periodo la UAC se dedicó a fortalecer las capacidades de autoridades estatales locales y regionales bajo la premisa de que eran estos niveles de gobierno los que deberían atender la mayoría de expresiones de conflictividad. No obstante, las continuas crisis obligaron a que los primeros ministros tengan un rol protagónico en este periodo.

En el 2010, bajo el D.S. N° 010-2010-PCM se creó la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales (OGCS) definida como un órgano especializado que depende del Presidente del Consejo de Ministros y cuya función era dirigir el proceso de gestión de conflictos sociales. Sus lineamientos estratégicos eran la prevención, el tratamiento y el seguimiento de conflictos. La existencia de esta

⁴ Entrevista N° 7

entidad se prolongó hasta el gobierno de Ollanta Humala y entró en cuestionamiento a mediados del 2012 tras las muertes que hubo por el caso “Conga”. De acuerdo con el informe del primer año de la ONDS, esta oficina tuvo varias complicaciones para aplicar sus manuales: el gobierno enfrentó continuas crisis, la especificidad de roles era confusa y “los enfoques globales de la PCM privilegiaban una actitud dura” (ONDS, 2013: 21).

De esta manera, en julio de 2012, con la designación de Juan Jiménez como nuevo primer ministro se abrió una nueva etapa en la que el ejecutivo mostró un discurso con mucho énfasis en el diálogo. Jiménez llamó a su equipo el “gabinete del diálogo” e intentó traducir esta política con la creación de la ONDS.

Esta oficina concibe a las Mesas como una herramienta fundamental dentro de la estrategia para el abordaje de conflictos. Para la ONDS son “un espacio político al que acuden los protagonistas del conflicto en busca de soluciones al problema que los motivó (...) teóricamente su propósito es desarrollar un proceso que ayude a generar un clima de confianza entre los principales actores para conocer mejor sus intereses, posiciones y necesidades, y de esta manera arribar a acuerdos mutuamente beneficiosos”. (ONDS, 2013:80).

Según la misma fuente, muchas mesas de diálogo son reguladas por una resolución ministerial donde se establecen los objetivos, los plazos y los participantes del espacio. Sin embargo, algunas no tienen un sustento legal y solo se forman con el compromiso de los actores a participar (ONDS, 2013).

Usualmente, quien expide estas resoluciones es la PCM amparada en el Reglamento de Organización y Funciones de la PCM, aprobado por el Decreto Supremo N° 063- 2007- PCM, donde se dispone que sea función de esta entidad “promover y participar activamente en el diálogo y concertación de la sociedad”.

Como puede verse a través de este breve repaso, los recursos utilizados para responder a la conflictividad social varían no solo de un periodo de gobierno a otro; sino también dentro de los mismos. Es solo una muestra más de que el Estado no es un todo coherente, sino que tiene grietas y contradicciones. A la vez que se reprime, también se dialoga. Mientras que algunas instituciones como la UAC intentaban hacer investigaciones que den cuenta de la complejidad del fenómeno, los altos funcionarios utilizaban una explicación reduccionista como la teoría de la conspiración.

Por otro lado, la normativa que regula las mesas es escasa y general; de manera que no queda claro qué sector del Estado tiene más responsabilidades en su promoción y vigilancia. No obstante, a pesar de los vacíos y contradicciones, estas iniciativas tienen algo en común: reconocen que la conflictividad social es un problema público.

En esta tesis propongo estudiar a las Mesas como un dispositivo de política pública. Entiendo el concepto de política pública como lo define Jenkins (1978): “Un set de decisiones interrelacionadas tomadas por un grupo o actor político sobre la selección de metas y los medios para atender un problema público, donde estas decisiones deberían, en principio, estar relacionadas al

poder de los tomadores de decisiones”. La Mesa, así como una política pública, está hecha para atender un problema público. Hay que precisar, sin embargo dos cosas: qué es un problema público y por qué la Mesa no es exactamente una política pública.

La definición de un problema público no depende de una cuestión normativa como podría sugerir su nombre. Es decir, no se trata de una situación éticamente negativa y que consecuentemente es un deber moral hacer algo al respecto. Un problema público es cualquier situación que los tomadores de decisión de un gobierno político consideren que debe ser incluida en la agenda política para ver cómo atenderla. Esta decisión, sin embargo, no depende solo de las leyes ni, incluso, de la voluntad de los tomadores de decisión. Es necesario ver también a estos actores envueltos en el proceso y cómo interactúan con las limitaciones e incentivos que le generan los otros actores involucrados, las estructuras y las ideas predominantes (Howlett, 2009).

¿Si las mesas están hechas para atender un problema público por qué no es una política pública? Guiándonos por la definición de Jenkins, una política pública está compuesta por un set de decisiones. En este caso, los tomadores de decisión toman una diversidad de decisiones para responder al problema y solo algunas de ellas tienen que ver con la Mesa de Diálogo.

Visto de esta forma, la Mesa constituye solo uno de los dispositivos que hay. Utilizo “dispositivo” por la sencillez de una de acepciones que le da la Real Academia de España: “Organización para acometer una acción” (RAE, 2014).

Siendo así, las teorías sobre cómo toman forma las decisiones en una política pública nos ayudará a interpretar los resultados de esta investigación. Por fines didácticos, el debate teórico sobre este punto será desarrollado en el capítulo V.

1.2 Estudios sobre el accionar del Estado en los conflictos sociales

Desde la academia se ha escrito bastante sobre los conflictos sociales (Ormaechea, 2014: 76); sin embargo, son pocas las investigaciones que se han enfocado en la forma en que el Estado ha respondido ante estas situaciones. Por lo general, se tratan de estudios que resaltan el enfoque estatal ya sea para interpretar las causas del conflicto, como al momento de abordarlo; y sobre aspectos logísticos que entorpecen el accionar de las instituciones.

1.2.1 Sobre el enfoque

Diversos académicos han resaltado que el discurso de muchos funcionarios del Estado no reconoce la diversidad de factores que produce la conflictividad social y no conciben los conflictos como una oportunidad para mejorar las relaciones políticas, sociales y culturales. Por el contrario, los manifestantes son deslegitimados bajo el recurso de la teoría de la conspiración descrito líneas arriba (Alza, 2009; Arellano, 2011; Huamaní, 2012; Bebbington y Humphreys Bebbington, 2009).

Sobre la intervención estatal se ha destacado un enfoque autoritario que resta importancia al diálogo y la deliberación. Carlos Alza (2009), señala que nuestras autoridades tienden a responder de manera represiva a los conflictos, entre otros detalles, porque suelen tener una percepción errada de las políticas públicas; las mismas que son vistas como cursos determinados de acción o como instrumentos técnicos y no como un proceso abierto a las críticas y a la participación de la población; de allí su resistencia a escucharla e integrarla en los procesos.

Barrantes y Peña (2007), basados en los conflictos ocurridos entre el 2001 y 2005 en localidades de Puno, Ilave, Barranca y Majaz, mencionan que el Estado concibe las expresiones de conflictos como un problema que afecta diversos derechos y, de esta manera, se legitima el uso de la fuerza pública. Este uso de la fuerza suele tener un efecto contraproducente al incentivar respuestas violentas como sucedió con los manifestantes de Puno y Barranca.

¿Qué podemos decir desde un proceso de diálogo como el de Huari? Estas propuestas no se ajustan del todo ya que el gobierno no deslegitimó a los manifestantes, ni desplegó un gran contingente policial para limpiar las carreteras bloqueadas. Posiblemente, el número de manifestantes y las difíciles condiciones geográficas rebasaban la capacidad policial. Lo cierto es que al comenzar un proceso de diálogo para responder a las demandas de los dirigentes el gobierno legitimó la protesta.

¿Qué se ha dicho, entonces, sobre el enfoque estatal cuando no usa la fuerza? Sobre la institucionalidad para responder a los conflictos de una

manera no represiva, Huamaní et al. (2012: 15) señalan que tiene un enfoque cortoplacista orientados a evitar crisis. El Estado se enfoca en la consecución de acuerdos sobre las demandas e intereses presentados por las partes, dejando de lado las necesidades básicas y culturales que pueden estar a la base del conflicto. Asimismo no se aprovecha las oportunidades de diálogo para trabajar sobre una transformación de las relaciones entre las partes.

Lo propuesto por este estudio tiene concordancia con lo sucedido en la Mesa de Huari: no se invirtió tiempo en capacitaciones previas para equiparar las condiciones de las partes, ni hubieron iniciativas estatales para abordar la complejidad cultural, política y social que están detrás de las demandas. El diálogo se redujo, en gran medida, a la discusión del pliego de reclamos presentado por los dirigentes en las primeras reuniones.

A pesar de eso, la Mesa de Huari es un proceso que lleva más de dos años y medio y, actualmente, uno de los actores con mayor influencia como el MINEM está intentando convertirla en una mesa de desarrollo. Muy a parte de los cambios que podría implicar esto, es una muestra de que el Estado ha cambiado un poco su mirada cortoplacista y está apuntando a procesos más largos. Por otro lado, hay actores como la representante del MIDIS que tienen un enfoque que es claramente de largo plazo; pero, sin embargo, tiene poca influencia sobre el destino del proceso.

1.2.2 Sobre los aspectos logísticos

Los aspectos logísticos que entorpecen la participación del Estado mencionados en la literatura son bastante diversos. En primer lugar se resalta

la falta de articulación y coordinación entre las instituciones estatales, así como entre éstas y las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el tema para tener una respuesta integrada a los conflictos sociales (Tanaka, 2012; Huamaní et al, 2012; Ormaechea, 2014;).

Por otro lado, se destaca también la escasa normatividad o la presencia de una normatividad desfasada y la falta de procedimientos claros a cerca de los roles y las competencias de cada sector al momento de intervenir en los conflictos (Tanaka, 2012; Huamaní et al, 2012). Asimismo, se resalta que hay una contradicción entre la promoción del diálogo y algunas normas que criminalizan la protesta o que han sido heredadas de la época antisubversiva y, por lo tanto, otorgan muchas competencias y prerrogativas a las fuerzas armadas (Huamaní et al, 2012; Peña y Barrantes, 2007)

En el caso de la Mesa de Huari, es notoria la falta de normatividad y los procedimientos poco claros. Sin embargo, como se verá más adelante, en algunos momentos de la Mesa esta falta de rigidez permite agilizar la toma de decisiones. De otro lado, la falta de articulación de las instituciones es bastante notoria, pero en la Mesa pareciera ser que no se debe a una falta de voluntad de todas las partes, sino a las desiguales relaciones de poder que hay entre, por ejemplo, el MIDIS y el MINEM.

Como se puede apreciar, estos estudios están enfocados en resaltar las dificultades que presenta el Estado al abordar los conflictos sociales, pero no profundizan en una mayor comprensión de esas dificultades. Los matices y las variaciones que se presentan de acuerdo al contexto. El estudio de un proceso

de diálogo a profundidad nos permitirá ver cómo interactúan y reaccionan las instituciones y los distintos actores a los diferentes contextos y variables.

¿Bajo qué condiciones surgió la Mesa de Huari? En el siguiente capítulo se profundizará en la organización y las motivaciones del paro que llevó al gobierno a impulsar este proceso.



B. EL ORIGEN DE LA MESA DE HUARI

El 10 de noviembre del 2011, los principales diarios nacionales del país destacaron en primera plana la difícil situación que enfrentaba el gobierno peruano debido a los diversos conflictos sociales que habían llegado hasta una fase violenta en algunos departamentos mineros. A los casos de Cajamarca y Apurímac, aquel día se sumó Ancash donde la provincia de Huari y algunos distritos de las provincias aledañas comenzaron un paro en protesta contra las compañías mineras Nystar y Antamina (El Comercio, 2011; La República, 2011). Para muchos dirigentes, funcionarios de Antamina y del Estado central, resultó ser el paro con mayores niveles de participación y hechos violentos que ha tenido Huari contra Antamina⁵.

La Mesa estudiada se originó a raíz de este paro cuando una comisión de ministros se acercó a negociar con los dirigentes huarinos que lo convocaron. Con el fin de tener una mayor comprensión de las condiciones y el contexto en el que surgió la Mesa, en el presente capítulo haré una breve reseña de las principales características de la provincia de Huari; seguidamente, una breve reseña de las relaciones conflictivas que ha habido

⁵ Entrevistas N° 1, 2, 3, 4, 5, 7, 10

entre los pobladores y las compañías mineras Nystar y Antamina y, por último, entraré en detalles sobre las particularidades del paro mencionado.

2.1 La provincia de Huari

La provincia de Huari está ubicada en la parte centro oriental de la región de Ancash a una altura de 3149 m.s.n.m. Junto con las provincias de Carlos Fermín Fitzcarrald, Asunción, Antonio Raymondi, Mariscal Luzuriaga, Pomabamba, Sihuas, y parte de las provincias de Pallasca y Yungay forman la zona geográfica conocida como la subregión de Conchucos. Esta zona se caracteriza por ser la más excluida de la región de Ancash en términos económicos y sociales.

De acuerdo con el último censo nacional (INEI, 2007), Huari cuenta con una población de 62,598 habitantes, donde un 64% reside en el área rural. Las principales ciudades son Huari, San Marcos y Chavín que concentran a la gran mayoría de la población. Al igual que el resto de las provincias de Conchucos, cuenta con indicadores sociales nada alentadores: trece de sus dieciséis distritos figuran como extremo pobres, el 53% de viviendas no tiene servicios higiénicos, el 41% de los habitantes no tiene acceso a agua potable y el 22% no tiene ningún nivel de educación o cursó solo el nivel inicial.

En el plano político, es una de las zonas más inestables de Ancash. En el periodo 2007-2010 fueron vacados dos alcaldes y un regidor del municipio provincial. En el distrito de San Marcos se han vacado a cuatro regidores y tres

alcaldes en los últimos dos periodos, y el alcalde de Chavín fue vacado a comienzos del 2014.

2.2 Conflictos con Nyrstar

La provincia tiene una larga tradición de presencia minera, pero en su mayoría del tipo artesanal. Una de las unidades más importantes en términos de extracción es Contonga, mina de mediana escala trabajada desde los años sesenta por diferentes dueños -entre privados y estatales- y adquirida en el 2010 por la empresa belga Nyrstar.

Históricamente, la relación entre la población y esta mina no ha sido conflictiva. De acuerdo con Gil (2009: 62), en los años ochenta, cuando fue manejada por la Sociedad Minera Gran Bretaña, se empleó bastante mano de obra local y la población solía vender sus productos a la empresa. Para Huber (2009: 111), ésta es la razón por la que la población le “perdonó” los impactos ambientales que fueron notoriamente graves debido a que la empresa no contaba con la tecnología necesaria para evitarlo. Desde que la empresa Nyrstar adquirió la concesión de esta unidad minera en el 2010, la única protesta socio ambiental en la que ha estado involucrada ha sido el paro que es tratado en este capítulo. De acuerdo con uno de los participantes de la Mesa, los funcionarios de Nyrstar han reconocido que tienen importantes pasivos ambientales, pero responsabilizan por esto a los anteriores dueños⁶.

⁶ Entrevista N° 3

2.3 Conflictos con Antamina

Recién con el inicio de las exploraciones del proyecto Antamina, la población experimentó lo que es relacionarse con una mina de gran escala. El yacimiento minero está ubicado en el distrito de San Marcos y fue dado en concesión en 1996 a dos empresas canadienses (INMET Mining Corporation y Rio Algom Ltd.) que realizaron una inversión inicial de aproximadamente US\$ 2300 millones, representando la más alta de la historia de la minería en el Perú.

Desde 1996, la compañía ha recibido diversos premios en reconocimiento a su buena relación con las comunidades aledañas (Huber, 2009: 101). Sin embargo y paradójicamente, también ha sido noticia por ser el blanco de numerosas protestas. El inicio de las relaciones fue bastante armónico puesto que la población tenía expectativas de trabajar en la mina y venderle sus productos como sucedía con la unidad Contonga (Salas, 2008; Gil, 2009; Huber, 2009). Los primeros síntomas de tensión se dieron cuando la empresa inició el proceso de compra de tierras ya que, aunque había adquirido las concesiones de parte del Estado, los terrenos eran habitados por comunidades campesinas y particulares.

A pesar de que la empresa pagó un precio por encima de los estándares de aquella época, se han registrado varios errores. Los funcionarios que representaron a la empresa en las negociaciones tenían la política de hacer promesas irrealizables y, según versiones, hasta amenazas con tal de que la gente acceda a vender sus terrenos (Salas, 2008). En una entrevista realizada el 2010, uno de los propietarios graficó las amenazas de esta manera: “(nos

decían) ustedes tienen que vender porque esto es del Estado. Si no, yo deposito al Banco de la Nación y ustedes ya verán”⁷.

Estos errores se cometieron, entre otras cosas, debido a que la empresa no contaba con profesionales experimentados en relaciones comunitarias (Salas, 2008). El desconocimiento que tenían con la dinámica cultural del lugar también los llevó a no entender que las personas que accedían rápidamente a vender sus tierras proyectaban en las negociaciones el inicio de una relación recíproca. Es decir, pensaban que la que la mina les devolvería el “favor” con puestos de trabajos y otros beneficios (Huber, 2009).

Junto a estos incidentes, comenzaron a surgir denuncias por daños ambientales. La primera toma de carreteras se dio en febrero de 1999 cuando unos sedimentos se filtraron en el lago Canrash. En el 2000 algunos pobladores enviaron una carta de protesta al Banco Mundial y a autoridades del Estado. La carta solo fue atendida por el Banco Mundial que envió una comisión para investigar lo que ocurría en la zona. A consecuencia de esta visita, Antamina intentó comenzar una nueva etapa en sus relaciones con la comunidad: apuntó a calmar los descontentos reforzando su área de relaciones comunitarias e invirtiendo en proyectos de desarrollo.

De acuerdo con Huber (2009), la estrategia de invertir en proyectos le permitió a la empresa reducir las protestas. Sin embargo, el mismo autor señala que los descontentos continuaron. El hecho de que no haya muchas protestas se debe a la profunda fragmentación política y social de la zona

⁷ Entrevista N° 24

bastante reconocida por la literatura (Salas, 2008; Gil, 2009; Hubber, 2009) y a que la empresa se dedicó mucho tiempo a cooptar autoridades y dirigentes (Arellano, 2011). En las conversaciones con los pobladores de San Marcos, es muy frecuente escuchar con desazón historias de alcaldes distritales y dirigentes comuneros que luego de haber liderado protestas contra la mina, terminaron trabajando para ésta o consiguieron vacantes para sus familiares. Asimismo, también existe la percepción de que la empresa puede “comprar” lo que se proponga (Gil, 2009).

Antes del paro iniciado el 9 de noviembre del 2011, la mayoría de protestas contra Antamina en Huari fueron hechos aislados con las comunidades más cercanas al tajo abierto: Huaripampa, Carhuayoc, Ayash y Juprog (Arellano, 2011). Las dos primeras suelen demandar una mejor compensación por la venta de sus tierras y también acusan a la empresa de haber contaminado algunas lagunas. Las dos últimas suelen reclamar por la existencia de metales pesados en la sangre de los pobladores. Algunos sectores de estas comunidades piden ser reubicados, pero otros reclaman la mitigación de los impactos ambientales y una compensación económica por el mismo.

2.4 El paro del 9, 10 y 11 de noviembre del 2011

En la madrugada del 9 de noviembre un grupo de doscientas personas dio inicio a la paralización intentando bloquear la ruta Pativilca-Huaraz, más conocida como la carretera de Conococha, una de las más importantes de la

costa norte del país y la más utilizada por Antamina. Los primeros actos de violencia que se registraron se dieron cuando los pasajeros de los buses que necesitaban usar la vía se resistieron y generaron una gresca que estuvo a punto de hacer retroceder a los manifestantes. Éstos últimos lograron imponerse cuando dos hombres enviados por el alcalde de Chavín dispararon al aire.

En la mañana de aquel día, casi la totalidad de negocios y centros de trabajo estaban cerrados. Además de eso, la población abarrotó las plazas de los distritos de San Marcos y de Chavín de Huantar que habían sido designadas como punto de concentración. En dichas plazas, el presidente de la Asociación de Municipalidades de los Centros Poblados (AMUCEPs – Huari) se presentó ofreciendo un discurso e invitando a la población a realizar una “marcha de sacrificio” hacia la carretera de Conococha en protesta contra las empresas Nystar y Antamina por haber incumplido sus acuerdos en materia ambiental y “social”. De acuerdo a las versiones de los dirigentes, más de mil personas se movilizaron hasta la carretera, pero también hubo pobladores que se dedicaron a bloquear otras de menor importancia⁸. El objetivo era acampar ahí hasta que el primer ministro se acerque a escuchar sus reclamos. Aquel día el presidente de AMUCEPs - Huari declaró a la prensa lo siguiente:

“Estamos en pie de lucha, el pueblo ha salido a decir, por favor queremos vivir más, no queremos esta contaminación, queremos tener vida, que nuestros niños crezcan como antes éramos, aunque éramos pobres, vivíamos felices y contentos. Más que contaminación estamos hablando del daño del medio ambiente, porque en estos momentos tenemos la presencia de los minerales pesados en nuestros hermanos, en nuestros niños. Mañana radicalizamos nuestro esfuerzo y pedimos la

⁸ Entrevista N° 1, 3 y 10

intervención inmediata del Ministerio de Consejos, al ministro Lerner, tiene que venir a conversar, tiene que venir a conocer nuestra cruda realidad". (Huaraz Noticias, 09 de Noviembre del 2011).

El segundo día de paro la situación estuvo a punto de salirse de control. El primer ministro no había respondido al llamado y, mientras los dirigentes de la protesta analizaban la posibilidad de declarar un paro indefinido, un campamento de Antamina fue saqueado e incendiado por un grupo de personas. Para el tercer día, los pobladores del Centro Poblado Carhuayoc y otras comunidades estuvieron a punto de tomar las principales instalaciones de la mina.

¿Qué llevó a la población de Huari a protestar de esta forma? Para acercarme a responder esta pregunta entrevisté a varios dirigentes (quince de los treinta y dos miembros de la AMUCEPs – Huari y a uno de los principales dirigentes de la comunidad de Juprog) y realicé un cuestionario a cincuenta y cuatro personas del Centro Poblado Acopalca para tener alguna referencia de las bases.

2.4.1 El convocante del Paro: La AMUCEPs - Huari

La convocatoria de esta movilización fue hecha por AMUCEPs-Huari; sin embargo, contó con importantes aliados: dentro de la provincia, destacan los dirigentes de Juprog (caserío del distrito de San Marcos) y el alcalde del distrito de Chavín. Fuera de ella, los comuneros de Catac de la provincia de Recuay. Para estos últimos se abrió otro espacio de diálogo. La Mesa que me ocupa en

esta investigación contó solo con representantes de Huari; por tal razón, no hago referencias a otras provincias

La AMUCEPs-Huari es una organización que reúne a todos los alcaldes de los centros poblados de la provincia. Se fundó el 2005 con el objetivo principal de exigir que las municipalidades distritales transfieran más recursos a las municipalidades de los centros poblados; pero además, fue concebida como una organización que representaría a los centros poblados en sus diferentes demandas. Una de las premisas que tiene la organización es que los gobiernos locales suelen descuidar a estas circunscripciones y enfocan el desarrollo en las zonas urbanas de los distritos; por tal razón, se considera importante que los centros poblados hagan un esfuerzo conjunto para revertir esa tendencia⁹.

Este modelo de asociación también existe en otras partes del Perú. Hay las que agrupan centros poblados a nivel provincial como la AMUCEPs-Huari, pero también las que agrupan a nivel regional como AMUCEPs-Ancash. Sin embargo, más allá de algunas marchas realizadas hacia el Congreso y otros eventos puntuales, parece que la AMUCEPs-Huari no suele coordinar de forma continua con las otras asociaciones similares¹⁰.

El hecho de que hayan sido los convocantes del paro más intenso que ha habido en la provincia nos dice bastante sobre la importancia actual de esta

⁹ Entrevista N° 2

¹⁰ Entrevista N° 2

organización. Además de eso, algunos funcionarios entrevistados y aquellos que participaron de un grupo focal destacaron el buen liderazgo que tiene¹¹.

A pesar de eso, hay algunas evidencias de que la asociación está todavía por consolidarse. En el centro poblado Acopalca, de las cincuenta y cuatro personas que respondieron el cuestionario, solo cinco sabían que su alcalde participa en la Mesa de Huari. En otros dos centros poblados se pudo conversar con los regidores de su respectiva municipalidad y tampoco estaban enterados de la Mesa. Por otro lado, durante el viaje que se realizó con los funcionarios estatales que fueron a presentar el proyecto de forestación y reforestación, se pudo observar que algunos dirigentes no tienen una buena relación con su comunidad.

2.4.2 Motivaciones

¿Qué dio origen a la protesta estudiada? El antecedente más directo se dio en el 2007 cuando la organización convocó a un paro en contra de Antamina aduciendo contaminación de parte de la empresa y un mal uso del dinero que invertía en la zona por conceptos de responsabilidad social: se acusó a la empresa de hacer proyectos intrascendentes que tenían como finalidad adormecer políticamente a los pobladores¹². Aquella movilización no llegó a realizarse porque la empresa decidió abrir un diálogo con los dirigentes. De esa negociación surgieron proyectos que hicieron que la empresa tenga

¹¹ Entrevista N° 6, 8 y 9; Grupo Focal N° 1

¹² Entrevista N° 2

presencia en todos los centros poblados de la provincia. No obstante, también se comprometió a realizar acuerdos que, al parecer, no fueron cumplidos.¹³

En una entrevista, el fundador y primer presidente de la AMUCEPs-Huari, señaló que después de aquellas negociaciones relativamente exitosas que tuvieron en el 2007 la organización se debilitó porque entró una nueva directiva que generó divisiones internas¹⁴. Sin embargo, en el 2010, cuando escogieron a la directiva actual, la asociación cogió un nuevo impulso. Según el actual presidente, apenas se enteró de los acuerdos que habían sido pactados con Antamina, se propuso hacerlos cumplir¹⁵. Fue así que en la segunda mitad del 2011, se invitó a la empresa Antamina a sostener una reunión.

Los acuerdos no cumplidos del 2007 estaban relacionados a proyectos de infraestructura y desarrollo social para los centros poblados, pero en esta ocasión se quería negociar también proyectos relacionados a aminorar los impactos ambientales de la minería. Por tal razón, también se invitó a la minera Nystar. Los anteriores dueños de esta unidad minera dejaron la laguna Pajuscocha completamente contaminada y, según la versión de algunas personas allegadas al presidente de AMUCEPs, esta laguna tenía para él un valor sentimental¹⁶.

Las dos empresas involucradas no acudieron al llamado y fue entonces que la asociación decidió convocar al paro provincial del 9, 10 y 11 de

¹³ Entrevista N° 1

¹⁴ Entrevista N° 2

¹⁵ Entrevista N° 1

¹⁶ Entrevista N° 3 y 4

noviembre del 2011. En aquella ocasión el presidente de AMUCEPs-Huari declaró lo siguiente:

“Todo tipo de diálogo se ha terminado con la minera Antamina, no somos cholitos de nadie y a nosotros se nos respeta como organización, y cuando se les invita a dialogar con nosotros deben de tener la cortesía de enviar por lo menos a uno de sus representantes y no una carta, donde solo demuestran que no les interesa conversar con estas comunidades que hoy son víctimas de la contaminación, la pobreza y muchas enfermedades” (Huaraz Noticias, 31 de Octubre del 2011).

Según la versión de un funcionario de Antamina, la empresa no participó de este encuentro porque después del impuesto a las sobre ganancias implantado por el actual gobierno, ya no contaban con los fondos suficientes para invertir en proyectos de desarrollo como lo habían hecho en el 2007¹⁷.

¿Tenían todos los alcaldes de AMUCEPs-Huari y sus bases las mismas motivaciones? Dada la extensión de la provincia de Huari (en términos geográficos es la provincia más grande de Ancash) y lo separado que están muchos centros poblados no es sencillo hablar de una demanda o un descontento que hegemonizó la motivación detrás de esta protesta. En las entrevistas hechas, los reclamos más recurrentes a las empresas solían ser por más plazas laborales para sus comunidades así como por proyectos que permitan a la población salir de la pobreza; sin embargo detrás de esta demanda hay profundos y diversos descontentos.

Existe un importante resentimiento con las acciones cometidas por la empresa Antamina. Además de los comentados problemas que hubo por la

¹⁷ Entrevista N° 5

compra de tierras, el resentimiento también se debe a la percepción de que la mina “compra” a las autoridades y a la cantidad de promesas incumplidas que los dirigentes mencionan que realizó la mina de manera directa o a través de las ONGs que financia. Algunos funcionarios del Estado central también señalaron que la empresa cometió el error de prometer demasiado para evitar los conflictos y muchas veces no cumplió¹⁸.

Además de eso, existe una significativa molestia por los cambios en la dinámica económica que se ha generado desde la presencia de Antamina. Los entrevistados señalaron que la agricultura y la ganadería han quedado descuidadas. Los pobladores de Huari cada vez siembran menos. Según los dirigentes, se debe a que las tierras están contaminadas y ya no producen igual; pero, sobre todo, debido a que ahora se hace difícil contratar obreros para que trabajen la tierra: la municipalidad (con el canon minero) y la mina pagan jornales muy por encima de lo que el resto de la gente puede pagar.

Pero la falta de manos para trabajar la tierra también se debe a un cambio cultural que para muchos entrevistados se dio desde la llegada de Antamina: la ambición por tener dinero choca con algunas prácticas de reciprocidad que habían antes. En el Centro Poblado de Acopalca, por ejemplo, los vecinos intercambiaban una jornada de trabajo por productos o por otra jornada de trabajo. Eso ya no sucede. “Ahora la gente no hace nada si no le das dinero”, era una frase recurrente en las conversaciones con la gente de la comunidad.

¹⁸ Grupo Focal N° 1

La crianza de animales también ha sido dejada de lado. Uno de los miembros de AMUCEPs – Huari declaró que le gustaría que la mina se vaya porque es veterinario y ahora que la gente no cría muchos animales, su trabajo no suele ser requerido¹⁹. Actualmente las expectativas de la población se concentran en trabajar en la mina o en algunos de los puestos que genera la municipalidad gracias al canon minero.

Las demandas por aminorar impactos ambientales que produce la actividad minera también aparecen en el discurso de los protestantes, pero en menor medida. De todos los entrevistados, el que se veía más preocupado por el tema de la contaminación era el dirigente de Juprog²⁰, una comunidad que se encuentra a solo doscientos metros del tajo abierto de Antamina.

Según el asesor de la asociación, la demanda ambiental no se presenta con la misma fuerza que otras porque son temas más finos que requieren de un conocimiento especializado, pero también porque los efectos negativos contra el ambiente no llegan a toda la provincia por igual²¹. Por ejemplo, en Acopalca la principal demanda de la población era por el asfaltado de la principal vía que cruza el centro poblado. Muchas personas señalaron que la contaminación producida por las empresas Nystar y Antamina no llegaba hasta el lugar. Sin embargo, sí se mostraban preocupadas por lo que sucedía con las poblaciones cercanas como Juprog.

¹⁹ Entrevista N° 22

²⁰ Entrevista N° 10

²¹ Entrevista N° 3

Más allá de la existencia o no de una gran contaminación, parece que el discurso ambiental ha creado un importante imaginario dentro de la población. Hace poco, la comunidad de Acopalca rechazó de manera contundente un proyecto minero muy cercano a su zona. La mayoría de personas señalaron en el cuestionario que les preocupaba la contaminación que podía generar.

Tenemos, entonces, un conflicto que alcanzó importantes niveles de violencia, liderado por una organización que, aunque parece no contar con un arraigo avasallador en las bases, representa un avance significativo en términos de integración para una provincia caracterizada por su alto nivel de fragmentación. Las motivaciones de esta organización y sus aliados de Juprog son diversas. Un conglomerado de resentimientos acumulados durante mucho tiempo contra las autoridades municipales y empresas mineras se expresa en las demandas por más acceso a puestos laborales en la mina y/o compensación económica por los daños experimentados. Es importante dejar en claro que las causas de los conflictos sociales nunca se reducen a las demandas presentadas por los actores, sino que siempre son la expresión de problemas más complejos donde están involucradas necesidades básicas y culturales (Avruch, 2005). ¿Cómo respondió el Estado ante esta situación?

C. EL DISEÑO DE LA MESA

Por aquel entonces, el ejecutivo se encontraba lidiando, ya buen tiempo, con conflictos sociales violentos tanto en Cajamarca como en Apurímac. Un conflicto más de estas características convertía la situación en la mayor crisis que el gobierno había enfrentado hasta entonces. Al parecer, hubo dos fuentes de información importantes que advirtieron al gobierno de lo especial que era este paro: las mineras y el congresista por la región de Ancash Modesto Julca. La representante del MIDIS señaló que en situaciones así, las mineras se comunican con el gobierno y solicitan su intervención²². De otro lado, el asesor de la AMUCEPs - Huari señaló que Modesto Julca persuadió a los ministros de que vayan a la zona a negociar con los dirigentes aduciendo que se trataba de una protesta significativa, con una asociación representativa de toda la provincia y compuesta por personas con las que “valía la pena” negociar: no pedían la salida de las empresas mineras, ~~ni existía presencia de los grupos políticos u ONGS a los que hace referencia la “teoría de la conspiración”~~²³.

Es así que el tercer día de paro, una denominada “comisión de crisis”, encabezada por el ministro del interior, Oscar Valdés, llegó hasta la carretera

²² Entrevista N° 8

²³ Entrevista N° 3

de Conococha, ubicada a más de 4000 m.s.n.m. y entabló una negociación con los dirigentes huarinos en presencia de unos mil manifestantes. De acuerdo a la información que pude recaudar, estuvieron en esta comisión también los ministros del Ministerio de Agricultura y Riego (MINAG), MINEM, y el congresista Modesto Julca.

Algunos entrevistados señalan que recibieron con decepción y mucha molestia a la comisión porque no estaba el primer ministro²⁴. Valdés justificó la ausencia mencionando que Ollanta Humala lo había designado como presidente de las comisiones de crisis para atender todos los conflictos sociales. El conjunto de manifestantes entrevistados señaló que a pesar de la tensión que había en el ambiente, el ministro mostró una actitud amable y deseosa de escuchar sus propuestas.

La mayor parte de la reunión consistió en la presentación de los reclamos de las comunidades y de algunos documentos que usaron para demostrar la existencia de metales en la sangre de varios pobladores. El pedido principal fue tener dos encuentros con el Presidente de la República y los presidentes de las compañías mineras. Uno en Lima y otro en Chavín de Huantar.

Oscar Valdés aceptó y se comprometió “en un plazo no mayor de quince días, trasladar un total de hasta cien personas representantes de los treinta y dos centros poblados de la provincia de Huari hacia el palacio de gobierno y el Congreso de la república, con la finalidad de solucionar el pliego de reclamos

²⁴ Entrevista N° 1 y 3

presentado...” (Acta del 11 de noviembre del 2011). A cambio de esto, los manifestantes levantaron el paro y limpiaron las vías. La Mesa de Huari se diseñaría en los siguientes dos encuentros solicitados por los manifestantes.

Según un funcionario del MINEM²⁵ y uno de los representantes de la CEAS²⁶, la misión de la comisión que encabezaba Valdés era levantar el bloqueo de carreteras. No estaba dentro de los planes comenzar un proceso de diálogo como el que se inició con la Mesa. ¿Qué sucedió en los siguientes dos encuentros?, ¿Cómo se decidió iniciar un proceso de diálogo? y ¿Cómo se decidió el diseño que debía tomar? En el siguiente acápite de este capítulo, describo el desarrollo de las reuniones donde se diseñó la Mesa y luego, analizo la toma de decisiones.

3.1 Los primeros dos encuentros entre empresas y manifestantes

La madrugada del 23 de noviembre del 2011, el gobierno cumplió con lo acordado. Dos buses contratados por la PCM recogieron en Huari a aproximadamente setenta manifestantes. Estos arribaron a la capital el mismo día y pasaron la noche en un local ancashino de Puente Piedra. La cita en Palacio de Gobierno estaba pactada para el día siguiente. A media mañana del 24, dos buses recogieron a los manifestantes, quienes habían aumentado en número puesto que muchos llegaron por sus propios medios. El traslado hasta Palacio no estuvo exento de incidentes: de acuerdo con la versión de algunos

²⁵ Entrevista N° 7

²⁶ Reunión N° 5

miembros de AMUCEPs - Huari²⁷, una vez que estuvieron por la zona céntrica de Lima, los encargados del bus les hicieron un recorrido por diversas zonas turísticas y pararon en algunas de ellas. Después de horas de dar vueltas, los huarinos interpretaron el hecho como una estrategia para “ablandarlos”. Entre gritos de molestia abandonaron el “paseo” y comenzaron una marcha hacia Palacio. Cuando llegaron a la Plaza Mayor fueron detenidos y tuvieron que volver a abordar los buses para poder ingresar a su destino.

Una vez adentro, cuando se asomaron a la reunión pactada, el presidente de AMUCEPs-Huari se percató de que estaban presentes algunos funcionarios de Antamina con los que no estaba dispuesto a negociar y se lo hizo saber a los ministros presentes. Puso como condición a su participación que sean retirados. Según el asesor de la asociación, se trataba de los funcionarios que solían “comprar” y “chantajear” a los dirigentes locales para que no protesten contra la mina²⁸. Ante los amagos de que se volverían a Huari para realizar otro paro, el gobierno tuvo que ceder. Al final, en representación de las empresas solo quedaron sus presidentes y asesores más cercanos.

De acuerdo al acta de la reunión, por parte del Estado estuvieron presentes los titulares del Ministerio del Interior (MININTER), MINEM, MINAG, Ministerio del Ambiente (MINAM), Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), así como los viceministros del Ministerio de Educación (MINEDU) y del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MINTRA). El Presidente de la república solo estuvo presente para saludar y luego se retiró.

²⁷ Entrevista N° 1 y 3

²⁸ Entrevista N° 3

No se pudo conversar con los ministros presentes ni con los presidentes de las empresas; pero sí con los dirigentes huarinos. Según el presidente de la asociación, aquella reunión consistió, básicamente, en escuchar sus demandas. Los ministros estuvieron callados la mayor parte del tiempo y los presidentes de las mineras intentaron rebatir sus acusaciones apelando a las grandes sumas que habían invertido en su rubro de responsabilidad social²⁹.

Para aquella reunión, la AMUCEPs-Huari llegó con una lista de demandas que involucraban a la empresa y al Estado en sus tres niveles. El documento dividía los pedidos en dos ejes denominados “ambiental” e “inversión social. En el primer eje destacaban demandas de compensación por daños ambientales, construcciones de represas, recuperación de aguas, revisión del Estudio de impacto ambiental (EIA), entre otros. En el segundo eje, la creación de un fondo de mil millones de soles para que sea utilizado por los centros poblados en proyectos de inversión, la creación de una “comisión de la verdad” para que revise el proceso de compra de tierras de Antamina, el asfaltado de la carretera Catac – Huari, la modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades para que establezca un monto fijo de transferencia a las municipalidades de centros poblados, entre otros.

¿Cuál fue el resultado de dicho encuentro? Se formaron dos comisiones conformadas por empresa Estado y manifestantes. La que atendería los reclamos del eje ambiental se llamó “Grupo de Trabajo Ambiental” y se acordó que la presidiría el titular del MINAM, contaría con la participación del MINAG,

²⁹ Entrevista N° 1

el Jefe de la Autoridad Nacional del Agua (ANA), la AMUCEPs - Huari y representantes de las empresas Nystar y Antamina. La que atendería las demandas del eje “inversión social” se llamó “Grupo de Trabajo de Inversión Social” y sería presidida por el titular del MINEM, contaría con la presencia de la titular del MIDIS, el ministro de Salud, representantes de la AMUCEPs - Huari y representantes de Nystar y Antamina.

En aquella reunión también se estableció que la Comisión Episcopal de Acción Social (CEAS) de la iglesia Católica prestaría asistencia técnica a los manifestantes. La presencia de esta organización fue propuesta por el presidente de la AMUCEPs-Huari a recomendación del Obispo de Huari, quien fue contactado por los manifestantes para que los ayude en las negociaciones. Éste prefirió recomendar a la CEAS para que lo hiciera en su remplazo.

Al terminar aquella reunión y en concordancia con lo pactado el 11 de noviembre en Conococha, se acordó que ambas comisiones serían “formalmente” inauguradas en la ciudad de Chavín en el mes de Diciembre. Luego de la reunión, los manifestantes redactaron una carta de agradecimiento al presidente de la república donde destacaron el apoyo recibido por el ministro del MINITER Oscar Valdés.



Reunión en Palacio de Gobierno. 24/11/11
Fotografía: Harón Osorio.

De acuerdo al reporte mensual de conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo, los cambios ministeriales que hubieron en diciembre hicieron que se postergara la reunión pactada. El encuentro se dio el 25 de enero del 2012 en Chavín. Para aquel entonces, muchos ministros que habían estado en la reunión pasada dejaron el cargo y Oscar Valdez pasó a ser primer ministro.

En una primera etapa de este encuentro estuvieron el primer ministro, los nuevos titulares del MINEM, MINAM y MINAG, y el viceministro de Prestaciones Sociales del MIDIS, así como el congresista Modesto Julca y el presidente de AMUCEPs-Huari. Esta primera etapa consistió en una ceremonia inaugural realizada en la plaza de armas del distrito de Chavín, la cual lució abarrotada de pobladores. Oscar Valdés declaró formalmente instalados los grupos de trabajo y luego pasó a retirarse junto con los otros ministros.

Luego de este acto protocolar, representantes del MINEM, MINAM, MINSAL, MINAG, MEF, la ANA, la AMUCEPs-Huari, del Gobierno Regional de

Ancash, de la Municipalidad Provincial de Huari, de la Municipalidad Distrital de San Marcos, de la Municipalidad Distrital de Chavín, de la CEAS y de las empresas pasaron al centro cívico de la Municipalidad de Chavín y sostuvieron una reunión a puertas cerradas. Como puede notarse, los actores que estuvieron presentes no fueron exactamente los que se había acordado en la reunión pasada.

Este encuentro estuvo orientado a discutir el reglamento de ambos grupos de trabajo. La propuesta del reglamento fue elaborada de manera conjunta un día antes entre la representante de la CEAS y un funcionario de la PCM. Durante la reunión, los dirigentes de Huari se mostraron conformes con el documento y solo hubo un tema que generó la protesta de la mayoría: uno de los puntos señalaba que solo podrían hablar dos de los más de treinta y dos dirigentes huarinos. Según la representante de la CEAS, esta fue una iniciativa del funcionario de la PCM que argumentaba que era una manera de equiparar la discusión ya que por parte de las empresas solo iban a haber entre dos y cuatro personas. Sin embargo, después de los reclamos, se acordó que podrían participar ocho dirigentes. Cabe resaltar que a pedido del mismo funcionario, se le prohibió hablar a la representante de la CEAS en las reuniones.

Por el lado de las empresas, el punto del reglamento que más les preocupó fue el que señalaba que todo lo discutido en las reuniones debía ser comunicado a la población. Argumentaron que la información podía ser utilizada por algunos dirigentes de manera negativa y con fines “políticos”. Se

acordó entonces que solo se podría dar información de manera conjunta, a través de comunicados firmados por todas las partes.

La mayor parte del reglamento consistió en un listado de valores que debían prevalecer en las reuniones como el respeto, la transparencia y la tolerancia. Por otro lado, las comisiones o grupos de trabajo quedaron definidos como “espacios de presentación de propuestas, evaluación, coordinación y toma de decisiones en consenso” (Mesa de Diálogo de Huari, 2012). Los fines que se establecieron fueron: “generar las condiciones de diálogo, garantizar la conservación del medio ambiente y viabilizar, a través de las instancias competentes, las iniciativas de inversión social para los centros poblados de Huari” (Mesa de Diálogo de Huari, 2012). En esta reunión también se decidió que la primera reunión del Grupo de Trabajo Ambiental y del Grupo de Inversión Social sería el 16 y 17 de febrero, respectivamente. Así comenzó un proceso que ya lleva casi tres años.

3.2 Análisis de la toma de decisiones

Por aquella época la norma que regulaba u orientaba la intervención del Estado en este tipo de situaciones era el decreto supremo N 010-2010-PCM que establecía que la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales era la encargada de dirigir el proceso de gestión de conflictos sociales. La norma le asignaba a la PCM un rol articulador de los distintos sectores. Fue, en parte, el rol que cumplió Oscar Valdés como presidente de la comisión de crisis en

“Conococha” el 11 de noviembre del 2011; sin embargo, lo hizo en calidad de ministro del interior.

En la reunión llevada a cabo en el palacio de Gobierno, de acuerdo con la versión de los manifestantes, fue también el ministro del interior el que tuvo un rol más propositivo³⁰. En la reunión de Chavín, de acuerdo con la versión de la representante del MIDIS, quien dio la orden para que estén presentes todos los sectores fue también Oscar Valdés, pero esta vez en calidad de primer ministro³¹. Según la misma fuente, lo que suele suceder en este tipo de conflictos es que el primer ministro se comunica con determinados sectores del Estado y tiene el poder para exigir la presencia de éstos. En el caso del MIDIS, señaló que su ministerio tiene la política de intervenir en los conflictos solo cuando se ha formado una Mesa que le permita alinear sus políticas de largo plazo y no cuando se está en una etapa de tensión (como en las reuniones descritas). Sin embargo, en una reunión comentó que se suele requerir la presencia del MIDIS porque la gente se calma al escuchar los programas sociales que vienen impulsando³².

Si Valdés lideró estos encuentros, ¿cuáles fueron sus iniciativas? De acuerdo con la versión del funcionario del MINEM, el ministro esperaba resolver el asunto en las dos reuniones descritas, pero ante la cantidad de demandas presentadas optó por un proceso de diálogo de tiempo indefinido. El funcionario lo explicó de la siguiente manera:

³⁰ Entrevista N° 1 y 3

³¹ Entrevista N° 8

³² Reunión N° 5

(Valdés) Pensaba que era solamente firmar el acta y se cumplían esos puntos. Pero después ellos vinieron con sus doce puntos de agenda, donde involucraban cuestiones laborales, tierras, carreteras, salud, educación, etc. Ya una listaza. Entonces dijeron: “Habrá que comenzar de hablar de esos temas”, y ahí empieza a surgir el grupo de inversión social (...) Pensaba que era fácil la atención: “me están pidiendo esto, ya le digo que me haga un proyecto de inversión pública y solucionado con ello”.³³

En la segunda reunión Valdés no tuvo un rol tan protagónico como en “Conococha” y en Palacio de Gobierno. Lo que ocurrió en Chavín tiene que ver en gran medida con la participación de la CEAS. Según la ONDS (2013: 32), usualmente los manifestantes piden que las mesas de diálogo tengan algún sustento legal que la respalde. En este caso fue al revés. A sugerencia de la representante de la CEAS, se pidió que no se expida ninguna Resolución Ministerial al inaugurar la Mesa. Según ella, su experiencia como asesora de las comunidades en la Mesa de diálogo de Tintaya le indicaba que las demandas de las comunidades tomarían mucho tiempo en hacerse realidad y una resolución ministerial los iba a limitar porque en éstas, como se mencionó en el primer capítulo, se suele poner un tiempo de cierre a la Mesa. Asimismo su experiencia también le dijo que se iba a necesitar la presencia de varios sectores y que la resolución también los limitaría porque establece unos actores fijos³⁴. No obstante, para suplir esta falta de normatividad, la representante del CEAS propuso el reglamento. Como se mencionó líneas

³³ Entrevista N° 7

³⁴ Entrevista N° 4

arriba, este reglamento fue discutido con un miembro de la PCM; sin embargo, la mayoría de puntos acordados fueron propuestos por la representante³⁵.



³⁵ *Ídem.*

D. EL DESARROLLO DE LA MESA DE DIÁLOGO DE HUARI

¿Fue el diseño de la Mesa determinante para la dinámica del resto del proceso? ¿Cuál fue la dinámica de las dos comisiones formadas? ¿Qué actores permanecieron, que actores se ausentaron y cómo influyeron en el proceso de toma de decisiones?, ¿Qué resultados ha tenido hasta el momento la Mesa? Y ¿Qué decisiones se piensa tomar sobre su futuro? Todas estas preguntas serán abordadas en este capítulo

4.1. La dinámica de las comisiones.

Las dos comisiones formadas funcionaron desde febrero del 2012. Ambas de manera separada e independiente, pero compartieron dinámicas similares. Se trató de espacios de encuentro donde funcionarios de diversos sectores del Estado central y local se sentaban junto con los manifestantes y representantes de las empresas mineras para discutir de qué manera podían satisfacerse los pedidos presentados por la AMUCEPs-Huari. A medida que avanzó el proceso, se fueron añadiendo y retirando demandas. No se discutió

ningún otro tipo de tema. Un funcionario de Antamina ilustró adecuadamente el proceso: “fue una cuestión de demanda y respuesta”.³⁶

Estas comisiones funcionaron con reuniones de dos niveles. Estaban las que fueron llamadas plenarias, donde se intentaba discutir la mayoría de demandas presentadas y participaban todos los actores involucrados. Por otro lado, estuvieron las reuniones de los sub grupos, donde se profundizaba la discusión de una sola demanda y participaba un reducido número de actores.

La formación de estos sub grupos se decidía por consenso y era propuesto por cualquiera de las partes o el Estado. En las plenarias que pude presenciar, cuando la discusión estaba trabada o se veían venir momentos álgidos, uno de los recursos que tenía el funcionario del MINEM que dirige el Grupo de Trabajo de Inversión Social era dejar la discusión para un subgrupo. Este recurso de dejar las discusiones difíciles para los subgrupos también fue utilizado por el funcionario del MINAM que dirige el Grupo de Trabajo Ambiental:

Habían, muchas veces, puntos en los cuales aparente no había acuerdo. Entonces se ha buscado mecanismos alternativos (...) cuando había un punto que en la plenaria se veía que no se podía resolver se dejaba a un grupo de trabajo más pequeño que discuta el tema y presente propuestas”.³⁷

³⁶ Entrevista N° 5

³⁷ Entrevista N° 9

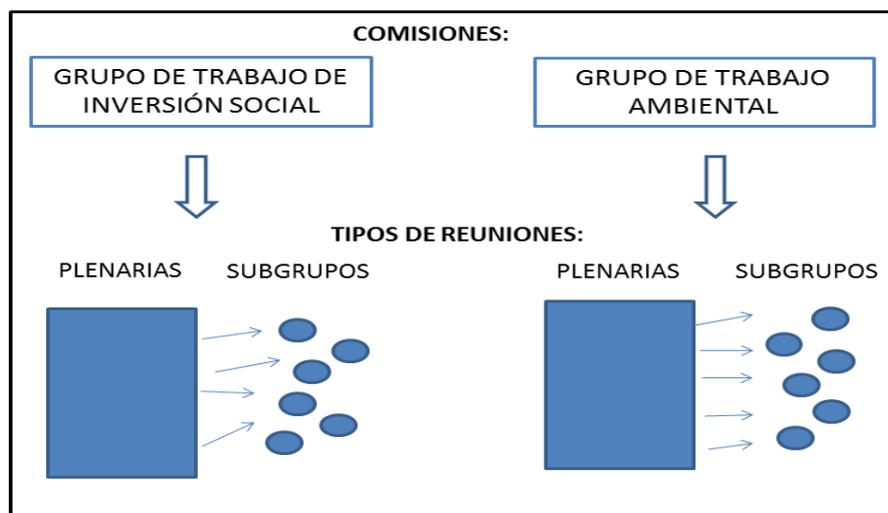


Ilustración 1

La AMUCEPs – Huari también solía demandar la formación de subgrupos, pero sobre todo (como lo resaltó su presidente en una reunión), para que pueda haber un responsable que rinda cuentas sobre el avance de cada demanda.³⁸ Generalmente, los subgrupos se conformaban por dos representantes de la AMUCEPs-Huari, la empresa involucrada en el pedido y el sector estatal con competencia en el mismo.

Los dos tipos de reuniones se realizaron en Ancash y Lima. La mayoría de veces se utilizó el auditorio de algún hotel de Lima o de Huaraz, pero en algunas ocasiones también se han usado las instalaciones de la PCM, MINAM, MINEM, la CEAS y algunos locales públicos de los distritos de San Marcos, Huari y Chavín. Las encargadas de la logística de la mayoría de las reuniones fueron las empresas mineras: financiaban los locales, los almuerzos, refrigerios y los pasajes de los manifestantes. El funcionario de Antamina no estaba

³⁸ Reunión N° 3

seguro por qué su gerente había aceptado hacerse cargo de estos elementos; piensa que se debe a que no está claro qué sector del Estado debe financiar estos espacios y era una forma de solucionar el problema³⁹.

4.2 Los actores y su participación

4.2.1 El Estado:

Este espacio se caracterizó por tener varios actores inconstantes. El caso más representativo es el del Estado a nivel local. Específicamente, el municipio de Huari y el gobierno regional de Ancash. Pese a que su participación fue requerida durante todo el proceso, solo estuvieron presentes en el primer año de la Mesa. Además de eso, según todos los actores entrevistados, los funcionarios de ambas entidades que llegaban a las reuniones parecían tener muy poca influencia en las decisiones de su institución: se comprometían con realizar gestiones, pero nunca las cumplían.

También fue requerido y participó en muy pocas reuniones el municipio del distrito de San Marcos, provincia de Huari. El único gobierno local que tuvo cierto compromiso con el espacio fue el municipio del distrito de Chavín. La versión de una de las principales voces de AMUCEPs-Huari es que su objetivo principal era que el distrito sea declarado como zona de influencia de Antamina⁴⁰. Esta información es corroborada en las actas de las reuniones del Grupo de Trabajo de Inversión Social donde se registraron algunos discursos

³⁹ Reunión N° 5

⁴⁰ Entrevista N° 3

del burgomaestre: siempre hacía énfasis en que el distrito merecía ser considerado como zona de influencia. Este interés puede explicarse porque la mina invierte más dinero en términos de responsabilidad social en los distritos que considera parte de su área de influencia. La fuente anteriormente citada también mencionó que, con el pasar de las reuniones, el alcalde fue perdiendo el respaldo de AMUCEPs-Huari y, cuando se agotaron las vías para lograr su cometido, dejó de participar.

Con respecto al Estado Central, hubo sectores a los que se les requirió su presencia, pero no respondieron al llamado. Es el caso del MINTRA y el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento (Vivienda). Asimismo, de acuerdo a los entrevistados, algunos sectores que sí participaron tuvieron muy poco compromiso. Es el caso del Ministerio de Salud (MINSA) y del MINEDU.

La representante del MIDIS señaló que si la PCM se lo propusiera, podría conseguir la participación de estos sectores. No obstante también explicó esta ausencia haciendo referencia a la ambigüedad de las competencias entre los niveles del Estado:

No ha estado presente Educación, como hubiera sido ideal, ni Salud, ¿por qué? Justamente porque hay ese bache que carecemos en el Perú, ¿no? O sea, con el tema de la descentralización, como que los sectores han dicho: “Ya bueno, a veces sí, a veces no”. Hay un papel ambiguo. Hay cosas que sí quieren resolver y tienen injerencias, pero hay otras que no porque dicen: “no, esto es de la región”.⁴¹

Además de eso, la mayoría de entrevistados señaló que algunos sectores que participaban de manera constante, cambiaban a sus

⁴¹ Entrevista N° 8

representantes. Estos funcionarios iban con poca información sobre los acontecimientos; de manera que entorpecían el avance de las discusiones. Pude constatar esta información en una de las plenarios a las que asistí: la representante del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) estaba participando por primera vez en la Mesa y cuando se le interrogó por el avance de algunos acuerdos solo respondió generalidades que despertaron el malestar de la mayoría de los presentes⁴².

Los sectores que más participaron y que, según los entrevistados, fueron los más comprometidos fueron la PCM, MINAM, MINEM, MINAGRI, MIDIS y el MEF. ¿Cuáles fueron sus motivaciones? No se pudo entrevistar a todos, pero hay algunas informaciones que merecen compartirse.

Por lo descrito en el capítulo anterior pareciera claro que por el lado de la PCM, liderada por Oscar Valdés, la motivación era evitar cualquier levantamiento violento. Sin embargo, algunos entrevistados señalaron que el ex premier también tenía un vínculo afectivo con el lugar y que esto puede haber influido en su decisión por participar de manera comprometida. La representante de la CEAS, consciente de la fama de político autoritario que tiene Valdés, explicó su interés en la Mesa de la siguiente manera:

Yo creo que también ahí Valdez, a diferencia de Conga, como que ha sabido llevar esto. Pudo haber llevado un contingente de policías y se acabó todo (...). Yo creo que ahí Valdez actuó bien porque su corazoncito, muchos dicen, cuando tu conversas con las personas, su corazoncito late por Chavín.⁴³

⁴² Reunión N° 1

⁴³ Entrevista N° 4

El conjunto de entrevistados señaló que Oscar Valdez tenía una especial consideración con el espacio y que las gestiones avanzaron más rápido mientras estuvo como premier. De acuerdo con la misma representante de la CEAS, Valdés agilizaba las gestiones que tenían que hacerse comunicándose directamente con los responsables de cada sector⁴⁴.

La funcionaria del MIDIS señaló que su ministerio y el resto de sectores estuvieron por la orden que vino desde el premier⁴⁵. ¿Qué motivó, entonces, la participación de este ministerio cuando Valdés dejó el cargo en julio del 2012? En ese momento ya había acuerdos firmados que debían cumplirse. En el caso del MIDIS, tenía el compromiso de elaborar un diagnóstico de la situación socioeconómica de los centros poblados. Después de cumplir con dicho acuerdo, la funcionaria tenía la voluntad de seguir participando porque su presencia aún era requerida; sin embargo, su dirección empezó a ponerle trabas aduciendo que la Mesa no tenía una resolución que obligue a los sectores a participar⁴⁶.

Según la funcionaria en su dirección le decían: “¿los otros sectores están participando?, ¿Educación?, ¿Salud?, ¿no? y, ¿qué pasa? No pasa nada, entonces con el MIDIS tampoco pasará nada”.⁴⁷ El MIDIS empezó a retirarla de todas las Mesas en las que participaba; sin embargo, logró convencer a su sector de que la dejara en ésta porque, según ella, el espacio tiene la virtud de haber generado un diagnóstico de la zona y ese instrumento

⁴⁴ Ídem.

⁴⁵ Entrevista N° 8

⁴⁶ Ídem

⁴⁷ Ídem

le da la oportunidad de integrar los proyectos de los otros sectores con las políticas de largo plazo que busca su sector.

En una de las reuniones, el representante de la ONDS mencionó que actualmente el espacio se sostiene por “pura voluntad de los funcionarios que participan”⁴⁸. Sin embargo, el funcionario del MINEM señaló que aunque no exista una resolución, la normativa de su sector le exige participar en las Mesas⁴⁹. Básicamente se refiere a las funciones que por ley se le asigna al MINEM y al decreto supremo que define las obligaciones de la Oficina General de Gestión Social correspondiente a dicha institución.

A pesar de todo lo mencionado, pareciera que la motivación del gobierno es hacer lo necesario para que los proyectos mineros sigan operando. El funcionario del MINEM dio algunas pistas:

El gobierno tiene la predisposición de apoyar a la zona donde está la inversión minera porque se ha entendido que las zonas de inversiones mineras representan el 70 o 60% de las inversiones del país. Por lo tanto son los que representa mayor captación de impuestos. Para eso tiene que buscar mantener las buenas relaciones o la gobernabilidad en la zona donde se desarrollan los proyectos mineros. Entonces, vienen apoyando para que en esta zona se pueda desarrollar una actividad dentro de los cánones sociales respectivos.⁵⁰

4.2.2 Las empresas

Los representantes que envió Antamina también cambiaron a lo largo del proceso. Casi el conjunto de entrevistados, entre funcionarios y manifestantes,

⁴⁸ Reunión N° 6

⁴⁹ Entrevista N° 7

⁵⁰ Entrevista N° 6

señalaron que los que participaron en las primeras reuniones no estaban comprometidos con el espacio: mostraban una actitud soberbia y no tenían disposición a colaborar con las demandas. Como señalé en el segundo capítulo, esto puede deberse a que la compañía no creía que era justo participar en un espacio donde se le pedía desembolsar más dinero del que ya estaba pagando con los nuevos impuestos. Sin embargo, los funcionarios cambiaron y, los mismos entrevistados mencionaron que los nuevos entraron con una mejor actitud y que, con el paso de las reuniones, la relación entre las partes ha mejorado considerablemente. La versión del asesor de la AMUCEPs – Huari es que este cambio coincidió con el cambio de presidente de Antamina, pero no se pudo conseguir la versión de la empresa⁵¹.

No se pudo entrevistar al representante de Nystar, pero su participación si fue constante durante todo lo que va del proceso. Los funcionarios del Estado mencionan que el papel de este actor fue secundario. Los manifestantes saben que no es una empresa que cuenta con los mismos recursos que Antamina y, por ende, no le pueden exigir muchas cosas⁵². Sus aportes serán detallados más adelante cuando se desarrollen la evolución de las demandas en las dos comisiones.

⁵¹ Entrevista N° 3

⁵² Grupo Focal N° 1

4.2.3 La AMUCEPs-Huari

La regla que establecía que solo ocho representantes podrían tener voz en las reuniones no se cumplió y todos los miembros de la asociación tuvieron oportunidad de hacerse escuchar. En las reuniones, la mayoría de representantes de esta asociación provenían de los distritos de Chavín, San Marcos y Huari. El resto tuvo más inconvenientes para movilizarse. Un tema claro es la difícil geografía de la zona, pero la explicación más recurrente en las entrevistas era la falta de recursos económicos⁵³. Si bien Antamina se encargaba de los pasajes, no los daba por adelantado, sino que reponía el dinero después de algún tiempo. Entonces, los dirigentes que no tenían dinero en efectivo no podían participar.

Dos de las principales voces de la Asociación declararon que eran conscientes de que estas comisiones serían espacios de encuentro en los que habría que negociar mucho, pero nunca se imaginaron que tomaría tanto tiempo⁵⁴. Lo que percibí en la mayoría de entrevistas es que no había en la asociación claridad respecto a cuáles eran sus reclamos prioritarios: cuándo interrogaba a los dirigentes por la demanda más importante siempre mencionaban una diversidad de éstas⁵⁵.

⁵³ Entrevistas N° 10 - 23

⁵⁴ Entrevista N° 1 y 3

⁵⁵ Entrevistas N° 10 - 23

4.2.4 La CEAS

Esta institución es un órgano de servicio de la Conferencia Episcopal Peruana orientada a la defensa de los derechos humanos desde la doctrina cristiana. Cuenta con mucha experiencia trabajando con comunidades y también en espacios de diálogo como las mesas de concertación de lucha contra la pobreza. Según la representante entrevistada, la CEAS está obligada a seguir las indicaciones de los obispos. En este caso, quien requirió su presencia fue el obispo de Huari con quien además tienen una relación amical.

Durante el desarrollo de la Mesa, contó con dos representantes que ya tenían experiencias en otras Mesas de diálogo. Estuvieron presentes en la mayoría de reuniones y fueron fundamentales en el diseño de la Mesa y en el Grupo de Trabajo Ambiental, donde los manifestantes requerían de mayor asesoría técnica. Es también resaltante que la organización propuso el diagnóstico de los centros poblados al contemplar la necesidad de tener evidencia que respalde los pedidos y, por otro lado, la propuesta del comité ambiental, que apunta al fortalecimiento de la sociedad civil y con una mirada de largo plazo.

4.3. La evolución de las demandas del Grupo de trabajo de Inversión Social”.

En esta comisión se han llevado a cabo dieciséis plenarios. La mayoría de ellas se dieron durante el primer año. Los sub grupos de trabajo que se formaron fueron casi tantos como el número de demandas, pero no se cuenta

con la información exacta del número de reuniones debido a que no siempre hubo actas. A lo largo del proceso, la comisión tuvo tres presidentes. Su función era facilitar las plenarios. Todos ellos funcionarios de la Oficina de Gestión Social del MINEM. Los dos primeros fueron retirados por presión de los manifestantes y de la CEAS ya que, a su parecer, estaban muy parcializados hacia las empresas⁵⁶. El tercer funcionario cuenta con más aprobación y dirige la comisión desde la cuarta plenaria (junio del 2012). Las principales demandas que se trataron fueron las siguientes:

a) Elaborar un diagnóstico socioeconómico de los centros poblados de Huari

Esta demanda no fue presentada en la reunión de Palacio de Gobierno, sino que fue añadida en la primera reunión de esta comisión (febrero del 2012) por iniciativa de la CEAS. La idea era que se necesitaba un estudio que muestre las principales necesidades de la zona para que las demandas hechas por la asociación tuvieran un fundamento sólido. El estudio fue financiado por la minera Nystar, pero la implementación fue dirigida por el MIDIS en coordinación con la Universidad Antonio Ruiz de Montoya. La metodología que se aplicó fue el desarrollo de talleres en diversos puntos de la provincia donde acudían representantes de todos los centros poblados. Se intentó tener participantes que representaran a todos los grupos sociales, edades y sexos de

⁵⁶ Entrevista N° 1, 2, 3, 4, 10 - 23

cada comunidad. Los resultados fueron presentados en febrero del 2013 y se estableció que deberían ser utilizados para formular un plan de desarrollo.

b) Formular un plan de desarrollo para los centros poblados de Huari

Esta demanda tampoco fue planteada en la reunión de Palacio de Gobierno. Surgió en coordinación entre la CEAS y AMUCEPs-Huari como un segundo paso al diagnóstico. La idea era que después de tener un documento que fundamente las principales necesidades, era necesario contar con un documento de propuestas para abordarlas. Este estudio fue hecho por una consultora contratada por la minera Nystar. Se trató, en realidad, de una agenda programática al 2030.

Los resultados han sido presentados en abril del 2014. Sin embargo, la demanda no ha sido sacada de la agenda todavía porque los manifestantes están solicitando la búsqueda de mecanismos que puedan hacer que estas propuestas tengan alguna fuerza vinculante. Según el asesor de la AMUCEPs-Huari, algo que les ha decepcionado de este estudio es que no les brinda mecanismos para que puedan presionar a sus municipios distritales a seguir las propuestas. En las dos reuniones donde se presentaron los resultados, los dirigentes huarinos han señalado que los municipios distritales no lo van a tomar en cuenta.

c) Creación de un fondo de inversión para los centros poblados.

Esta demanda sí fue presentada desde un comienzo. Los manifestantes pedían mil millones de soles a la empresa para que sean manejados por los centros poblados e invertidos en proyectos de desarrollo. Solicitaban también

la respectiva fiscalización del Estado y la capacitación a los dirigentes para que puedan hacer un uso adecuado de estos recursos. El funcionario que presidía la comisión aclaró, desde la primera reunión, que esta demanda era inviable por un tema legal: los municipios de los centros poblados no tienen competencia para formular ni ejecutar proyectos de inversión pública. Sin embargo, en las discusiones de las primeras reuniones empezaron a surgir algunas alternativas.

Antamina señaló que estaba impulsando una ley en el Congreso (“Ley para impulsar la inversión pública con participación del sector minero”) que proponía que el 20% del gravamen minero regrese a la zona bajo un mecanismo conocido informalmente como “obras por impuesto”. Es decir, la mina haría obras en Huari haciendo uso de un 20% de lo que debería pagar en impuestos. La idea era que si esta ley se aprobaba, los dirigentes de AMUCEPs-Huari en coordinación con la compañía podían decidir dónde invertir el dinero. Esta propuesta fue respaldada por todos, pero con el paso de las reuniones, fue dejada de lado por la complejidad que requería hacerla aprobar.

La contrapropuesta del Estado fue viabilizar y priorizar los proyectos de inversión pública para la provincia de Huari que estaban en cartera. El MEF coordinó con las municipalidades distritales para conocer el estado de los proyectos de inversión. Como se sabe, los proyectos en cartera tienen un periodo de vigencia (tres años) y luego deben ser actualizados. El MEF pidió a los municipios distritales que actualicen sus proyectos, pero no recibieron respuesta. Según el actual presidente de esta comisión, desde el Estado

central no se pudo hacer nada porque los que priorizan los proyectos son los municipios locales⁵⁷.

Ante la imposibilidad de satisfacer la demanda, se empezó a ver de qué manera los distintos sectores participantes podían tener más presencia en la zona. El MINAG se comprometió con priorizar ocho proyectos del fondo Mi Riego y seis proyectos de Agro Rural. Muchos de los estudios de pre inversión fueron financiados por las empresas mineras. Actualmente están en proceso de implementación.

Por su parte, el MINEM se comprometió con financiar siete proyectos de electrificación por un monto de diez millones. Sin embargo, también se presentó el obstáculo de que no estaban actualizados. El representante del ministerio explicó el problema de la siguiente manera:

Hay que actualizar esos proyectos porque fue el alcalde provincial que formulaba los proyectos que había presentado en su base de datos. Entonces le dijimos: "Actualice los proyectos". Pero el alcalde de Huari su gestión es así. Hasta ahora no actualiza. Al año que propusimos financiar, tuvimos que devolver la plata al tesoro público.⁵⁸

Si bien los estudios para actualizar los proyectos demandaban una importante inversión de presupuesto al municipio en cuestión, el negocio de invertir para luego recibir diez millones en proyectos era más que rentable para el pueblo huarino. ¿Qué explicación dio el alcalde? En la misma reunión citada, una consultora contratada por la CEAS explicó que, según el burgomaestre, su municipio no tenía la capacidad económica porque todo su

⁵⁷ Reunión N° 6

⁵⁸ Ídem

presupuesto ya estaba asignado. Estas palabras generaron las réplicas de dos funcionarios generando un diálogo que resulta bastante ilustrativo:

ONDS: Siempre dicen lo mismo

MINEM: (pero) es la provincia que recibe mayor canon. Por otro lado tú puedes modificar tu PIA (Presupuesto Inicial Anual), puedes hacerlo siempre que haya voluntad.

ONDS: Cuando hay una fundamentación clara, lo único que hace el MEF es darle un click.

MINEM: No, pero es interno. El consejo municipal lo podría cambiar (...). Si yo hago el esfuerzo, modifico mi PIA. Bueno, retraso algunas cositas que tenía que atender, los suspendo y doy atención a esto que va a dar resultados, pero no lo hizo.

PCM: Es más, en algunos casos él (alcalde de Huari) creía q el MEF le iba a dar la plata para que ejecute la obra.

ONDS: “¿Cuándo nos van a transferir?”, dijo; pero le dijimos: “Nosotros por ley no transferimos”.

La explicación de algunos participantes de la Mesa con la actitud del alcalde provincial es que, por lo general, las autoridades municipales de la zona no apoyan la ejecución de obras por parte de las empresas mineras o del gobierno central porque, de esta manera, no pueden “quedarse” con nada del dinero invertido⁵⁹.

Este 2014, sin embargo, uno de los siete proyectos que propuso el MINEM está siendo implementado. Lo curioso del caso es que el representante del centro poblado que se está beneficiando es conocido por tener una buena relación con el alcalde de Huari. En una entrevista con este

⁵⁹ Entrevista N° 5 y Grupo Focal N° 1

dirigente, mencionó que el alcalde lo apoya porque él viene insistiendo desde hace mucho tiempo⁶⁰.

d) Creación de la carretera Catac – Cahuish - Huari.

Esta demanda también fue presentada desde un inicio. De acuerdo con los representantes del MINEM y la ONDS, el principal obstáculo que se presentó fue que el tramo de carretera era competencia del Gobierno Regional de Ancash. Se intentó por varios medios impulsar a que dicha entidad asumiera el proyecto. Por ejemplo, el MTC le ofreció financiar parte de la obra, pero no recibió respuesta. La representante de la CEAS señaló que Oscar Valdés estuvo a punto de conseguir la iniciación de la obra, pero justo abandonó el cargo de premier (julio del 2012)⁶¹.

A pesar de eso, a inicios del 2014, el gobierno regional decidió asumir la construcción de la carretera con apoyo de la empresa Antamina. Uno de los funcionarios mencionó que este cambio se debió, en parte, a la presión que ejerció la compañía⁶². Es bueno recordar también que por esta época ya había iniciado la campaña electoral para las elecciones regionales del presente año.

No obstante, los problemas para satisfacer esta demanda volvieron cuando, recientemente en este año, el gobierno regional se vio involucrado en escándalos de corrupción que acabaron con el encarcelamiento de su presidente. Todas las cuentas de la entidad fueron congeladas y el proyecto quedó paralizado.

⁶⁰ Entrevista N° 16

⁶¹ Entrevista N° 4

⁶² Reunión N° 6

e) Ejecutar un proyecto de forestación y reforestación en los 32 centros Poblados que representa la AMUCEPs-Huari.

Esta demanda también fue presentada el 24 de noviembre del 2011 en Palacio de Gobierno. El objetivo es forestar y reforestar mil quinientas hectáreas para contrarrestar la contaminación, generar mano de obra y recursos económicos a través de maderas como la del Pino. Para el conjunto de los participantes, es el proyecto más exitoso que ha producido la Mesa.

La demanda inicial de los alcaldes era que Antamina financie todo, pero la empresa solo estaba dispuesta a realizar los estudios de pre inversión. Luego de muchas reuniones, accedió a financiar dos millones y, finalmente, terminó aportando más de seis. Este dinero sirvió para financiar una de las tres etapas que se programó y fue ejecutado por caritas del Perú. Se definió que la segunda etapa sería ejecutada por el Estado a través del programa Agro Rural del MINAG con un aporte de más de dieciocho millones. Actualmente, se acaba de iniciar la segunda etapa.

Uno de los desafíos que presentó esta demanda es que la plantación de árboles depende de la época del año y si no se tomaban decisiones rápido, se corría el riesgo de perder un año entero de trabajo. El primer inconveniente fue definir el financista de la primera etapa. Después de que Antamina se comprometió, se presentó el problema de que el trámite para que la empresa entregue el dinero se demoró mucho, tema que se resolvió gracias a Caritas que decidió empezar el proyecto con su dinero. Para la segunda etapa, los técnicos de Agro Rural no consiguieron cumplir a tiempo los requisitos que

exige la gestión pública. Este tema pudo resolverse gracias a que la empresa terminó financiando el primer mes que correspondía a la segunda etapa.

f) Mejorar los servicios de salud

Esta demanda fue presentada desde un inicio. Estaba referida a la mejora en infraestructura y equipamiento en Hospitales y postas médicas en la provincia, así como en la capacitación del personal. Sin embargo, no se reportaron avances porque el MINSA dejó de participar luego de algunas reuniones. Además de eso, algunas de las acciones que debían realizarse eran competencia del gobierno regional. Nunca se encontró la forma de presionarlo. Según un funcionario de la ONDS, ni siquiera el presidente de la república consiguió hablar con el ex presidente Cesar Alvarez⁶³.

g) Mejorar los servicios de agua y desagüe en los centro poblados

Esta demanda fue presentada desde un principio. No pudo satisfacerse debido a la ausencia del Ministerio de Vivienda que es el sector que tiene las competencias.

h) Mejorar la deficiente infraestructura educativa y la baja calidad de la educación en la provincia.

Esta demanda tampoco tuvo avances debido a la inasistencia del ministerio de Educación.

⁶³ Reunión N° 6

i) Revisar la compra de tierras en las que está sentada Antamina.

Como se mencionó en el segundo capítulo, el proceso de compra de tierras que realizó la compañía le ha traído conflictos desde hace mucho tiempo. Por otro lado, el principal dirigente de AMUCEPs-Huari es del Centro Poblado Carhuayoc, una de las dos comunidades que vendieron más terrenos en el año 1999. Sin embargo, este tema solo se discutió en dos plenarios y el Estado no propuso ninguna alternativa para satisfacerla a través de este espacio.

Según el acta, se indicó que era un tema legal y que el ejecutivo no podía tomar cartas en ese asunto. Tanto él funcionario del MINEM que preside la Mesa como el de Antamina interpretaron que la demanda tenía, principalmente, un fondo económico. Es decir, que los dirigentes buscaban renegociar la venta de terrenos⁶⁴. Eso, sin embargo, no está muy claro ya que una de las cosas que planteó la Asociación en la reunión en Palacio fue la creación de una “comisión de la verdad” que investigue qué sucedió durante la compra de estos terrenos. Esto puede interpretarse no solo como el intento de buscar compensaciones por las ventas, sino también como el deseo de castigar a los responsables de cualquier delito cometido. Como se mencionó en el segundo capítulo, existen historias de amenazas, promesas falsas y hasta agresiones violentas contra los pobladores.

A pesar de eso, la Asociación no insistió mucho en el tema, según el vicepresidente de AMUCEPs-Huari, esto se debió a que son temas que

⁶⁴ Entrevista N° 5 y 7

requieren de cierta especialización en temas legales⁶⁵. Por otro lado, la representante de la CEAS señaló que, con tantos puntos de agenda, la asociación no disponía de mucho tiempo para dedicarle a todas las demandas⁶⁶.

j) Investigación sobre violaciones a derechos humanos

En esta demanda los manifestantes señalaron que había discriminación a los jóvenes locales que querían trabajar en Antamina. También señalaron que los que consiguen trabajar en la empresa reciben un mal trato. La respuesta que dio la Mesa fue solicitar la presencia del Ministerio de Trabajo y promoción del empleo; sin embargo, la entidad no respondió y luego se declaró que la Mesa no tenía competencias en el asunto⁶⁷.

k) Modificar la Ley Orgánica de Municipalidades N 29972 para establecer el monto fijo que debe ser transferido a las municipalidades de centros poblados.

Esta demanda fue presentada el 24 de noviembre, pero luego no fue incluida en las siguientes reuniones. Según el asesor de la asociación, se decidió retirarla luego de una reunión con la representante de la Secretaría de Descentralización de la PCM, quien les explicó que iba a ser muy difícil que una Mesa de diálogo influya en un tema nacional para el que se requería mucho consenso⁶⁸.

⁶⁵ Entrevista N° 2

⁶⁶ Entrevista N° 4

⁶⁷ Entrevista N° 7

⁶⁸ Entrevista N° 7

4.5 La evolución de las demandas del “Grupo de Trabajo Ambiental”

En esta comisión se han llevado a cabo solo nueve plenarios. Sin embargo, la representante de la CEAS señaló que se tuvo muchas más reuniones de sub grupos que en el Grupo de Trabajo de Inversión Social. Esto fue así porque las demandas ambientales requieren de discusiones de carácter más técnico y se consideró que la dinámica de subgrupos era la más apropiada. También hubo casi tantos sub grupos como demandas. A lo largo del proceso, ha habido dos presidentes que se encargaron de facilitar este espacio, los dos fueron funcionarios del MINAM. A diferencia del Grupo de Trabajo de Inversión Social. El cambio no se dio a pedido de los manifestantes, sino que vino desde el mismo sector. A continuación detallaré las principales demandas tratadas.

a) Revisión del Estudio del Impacto Ambiental (EIA) para la ampliación de las Operaciones mineras de Antamina en el 2010:

De acuerdo con la versión del presidente de esta comisión, se explicó a los manifestantes que legalmente no se podía cambiar el EIA porque éste ya había sido aprobado por las instituciones correspondientes⁶⁹. Sin embargo, se intentó satisfacer esta demanda con una fiscalización especial a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) a las dos empresas, poniendo especial atención a los puntos de contaminación sugeridos por la AMUCEPs-Huari. Esta fiscalización ya arrojó algunos

⁶⁹ Reunión N° 5

resultados. Algunos salieron favorables a las empresas, pero algunos demostraron que hay contaminación. Sobre todo, en el caso de la minera Nystar. La situación más preocupante, sin embargo, es la de la comunidad de Juprog, ubicada muy cerca de las explosiones que realiza Antamina. Según el mismo funcionario, ya se ha establecido que esta comunidad debe ser reubicada, pero hay problemas dentro de la comunidad y no se ponen de acuerdo en las negociaciones con la empresa⁷⁰.

La OEFA aún tiene pendiente realizar algunos estudios. La demora, según la misma fuente, se debe a que los dirigentes de la comunidad de Juprog, en alguna ocasión, se opusieron a la toma de muestras. En conversaciones con el representante de Juprog supe que esas acciones fueron hechas por ex dirigentes que están acostumbrados a “venderse” por dinero, pero que ya fueron desterrados de la comunidad⁷¹.

b) Represas con Tecnología de Punta que se asemejen a las lagunas naturales y prioricen la dotación de agua para consumo humano:

Con respecto a esta demanda la Mesa acordó que antes de pensar en represas, se tenía que contar con estudios de agua. La ANA elaboró diagnósticos de las aguas superficiales y subterráneas de la microcuenca Ayash - Mosna. Todavía tiene pendiente realizar más estudios.

A la par de los estudios, por iniciativa de CEAS y los principales dirigentes de AMUCEPs, se solicitó a la ANA asesoría para la formación de un consejo de recursos hídricos de cuenca. Sin embargo, como en esta zona solo

⁷⁰ Ídem

⁷¹ Entrevista N° 10

hay microcuencas o subcuencas, se acordó que la ANA apoyaría la conformación de un comité. Específicamente el comité de la sub cuenca Mosna-Puchka.

Estuve presente en la última reunión del sub grupo formado para impulsar este comité y lo que señaló el representante de la ANA fue que se han intentado realizar talleres de capacitación en la zona para varios temas, pero que no hubo respuesta de la población. A su parecer, no hay una verdadera preocupación por el tema de aguas y que, en esas condiciones, es difícil impulsar un comité. Ante este mensaje, el presidente de AMUCEPs – Huari se lamentó diciendo: “cuando se queden sin agua, recién van a despertar”⁷². En aquella reunión se acordó que la asociación debería hacer un trabajo de concientización. El funcionario de la ANA se comprometió a realizar talleres de capacitación, pero solo luego de que le aseguren que habrá una buena participación.

c) Retirar la planta concentradora de la empresa Nystar

Esta planta fue retirada por la empresa, pero porque ya se había extraído todo el mineral de esa zona. Los manifestantes añadieron a esta demanda la recuperación de las aguas de la alguna Pajuscocha que, como se mencionó en el capítulo II, fue contaminada por una de las empresas que trabajaron dicha unidad minera. Nystar financió un estudio de la laguna que fue culminado a fines del 2013. Actualmente, la laguna está en proceso de recuperación. Según el funcionario del MINEM, es uno de los logros más

⁷² Reunión N° 4

importantes de esta Mesa porque la laguna podrá ser utilizada para regar los sembríos⁷³.

d) Indemnización y compensación por daños ambientales

Esta demanda quedó sujeta a los resultados de la fiscalización a las empresas que todavía no han sido culminados.

e) Indemnización por daños a la salud humana por presencia de metales pesados en la sangre

Para satisfacer esta demanda se pidió al Ministerio de Salud que realice una evaluación en todos los Centros Poblados de Huari (treinta y dos en ese momento). El ministerio participó a través de la Dirección Regional de Salud de Ancash (DIRESA). La entidad realizó un estudio a la comunidad de Juprog, pero luego indicó que no tenían presupuesto para continuar con las demás y dejaron de participar en la Mesa. En consecuencia, no se atendió la demanda.

f) Formación del Comité de Vigilancia Ambiental

Esta demanda surgió por iniciativa de la CEAS que propuso la formación de un comité como un mecanismo constante de fiscalización ciudadana a la actividad minera. Hasta el momento se ha definido el reglamento del comité y, actualmente, los dirigentes están buscando inscribirlo en los registros públicos. Parte del reglamento señala que en el comité deben participar la empresa, sociedad civil y municipios locales. Uno de los problemas que se encontró fue la ausencia de estos últimos. Según el presidente de la comisión, usualmente

⁷³ Entrevista N° 7

son los alcaldes municipales los que lideran este tipo de espacios y, por eso, resulta una gran desventaja su ausencia⁷⁴.

4.6 Perspectivas estatales sobre el futuro de la Mesa

Por todo lo descrito en lo que va del capítulo, podemos decir que la Mesa ha tenido como resultados tangibles un proyecto de reforestación, un proyecto de electrificación, ocho proyectos relacionados al agro, la recuperación de una laguna y algunos estudios socioeconómicos y ambientales de la zona. Además de eso, se mencionó también que la relación entre los dirigentes y las empresas ha mejorado.

A pesar de eso, muchos dirigentes entrevistados no se muestran satisfechos con la Mesa y todavía esperan que las demandas que están pendientes sean tratadas. Asimismo, el mejoramiento de las relaciones entre dirigentes y empresas no se ha reflejado en las bases debido a una mala estrategia de comunicación. Esto ha sido reconocido por el conjunto de entrevistados. En la última reunión se utilizaron algunos minutos para discutir cómo promocionar los resultados de este proceso⁷⁵.

A pesar de todas estas dificultades, desde julio del 2013, cuando la PCM presentó el balance oficial de la Mesa, algunos funcionarios vienen hablando de la necesidad de cerrar las comisiones. En la presentación de aquel balance el representante de la ONDS señaló lo siguiente:

⁷⁴ Reunión N° 5

⁷⁵ Reunión N° 7

Hemos constatado que los niveles de gobierno no funcionan como quisiéramos, está totalmente ausente el gobierno distrital, está totalmente ausente el gobierno provincial, está ausente el gobierno regional que son las instancias responsables por ley que deberían solucionar el problema de ustedes (...) La ONDS no puede ser unidad gestora. Sé que hay bastante interés en que sigamos acompañando la experiencia, pero para nosotros el problema estructural se resuelve cuando el municipio distrital funcione, se relacione con ustedes, cuando el municipio provincial los incorpore en los proyectos de presupuesto participativo con la demanda que en estos momentos están planteando. Entonces, necesitamos contribuir con la gobernabilidad haciendo que estos niveles funcionen, no puede convertirse, desde nuestro punto de vista, la ONDS en unidad gestora porque estaríamos distorsionando el funcionamiento del gobierno⁷⁶.

La opinión del funcionario de la ONDS respecto al futuro de la Mesa es que debería cerrarse porque no cuenta con la participación del gobierno regional y los municipios distritales que son actores necesarios para generar proyectos de inversión pública. La alternativa que plantea la ONDS como institución a los problemas que existen en Huari es fortalecer las capacidades de gestión de los candidatos a las alcaldías para que los ingentes recursos que reciben los municipios sean bien aprovechados. Estos talleres de capacitación ya están siendo implementados en toda la región de Ancash.

En uno de los grupos focales, la representante del MIDIS se mostró en desacuerdo con aplicar solo la propuesta de la ONDS para el caso Huari. Resaltó la notable brecha que hay entre los candidatos y la población en términos de intereses. Mencionó que las protestas, como la que dio origen a esta Mesa, suelen dirigirse al gobierno central porque la población siente que no tiene forma de lograr ser escuchada por sus autoridades locales⁷⁷. El

⁷⁶ Reunión N° 2

⁷⁷ Reunión N° 1

funcionario de la ONDS replicó reconociendo el problema, pero acotando que escapaba a las funciones del Estado central. En ese sentido, la funcionaria del MIDIS señaló en otra reunión que uno de los grandes problemas es que no se sabe exactamente qué sector del Estado debe ser el encargado de fortalecer los liderazgos y las organizaciones de base para que puedan mejorar su relación con sus gobiernos locales. La perspectiva de esta funcionaria es que la Mesa debe continuar para no dejar de aprovechar el diagnóstico realizado y la propuesta de agenda programática.

Por su parte, el funcionario del MINEM propone que esta Mesa no debe cerrarse, sino convertirse en una Mesa de Desarrollo, lo que significaría concentrarse en los proyectos de inversión pública que tienen algún avance como el proyecto de reforestación, los proyectos de electrificación y el fondo Mi Riego. Se dejarían de lado todas las otras demandas y se cerraría la comisión ambiental. El funcionario ilustró la diferencia entre Mesas de Diálogo y Mesas de Desarrollo de la siguiente manera:

Las mesas de diálogo son espacios donde se sientan las partes y asumen compromisos futuros, se tocan diversos temas sociales, políticos, ambientales. En cambio, las mesas de desarrollo son espacios donde se generan propuestas de desarrollo en infraestructura y desarrollo humano mayormente, donde no se involucra temas políticos ni sociales porque esto podría perturbar el objetivo de las mesas de desarrollo: buscar el desarrollo. Las mesas de desarrollo van a tener objetivos específicos. Las mesas de diálogo tienen más carga política porque los actores ven un lugar para expresar sus percepciones, expresar sus frustraciones como pueblos olvidados q no han sido atendidos por los gobiernos. Y, entonces, a veces se queda en estos espacios en la simple crítica y en las quejas y no el futuro. Se debe mirar el futuro de las poblaciones. El futuro se construye en el presente, dejando el pasado de lado.⁷⁸

⁷⁸ Entrevista N° 6

El funcionario reconoció en una entrevista que hay otros problemas en la zona como los temas ambientales y de tierras, pero considera que esos deben ser resueltos en otras instancias: “no es que no queramos, si no que se toca en otros espacios, espacios netamente ambientales, ¿por qué? porque lo ambiental es más subjetivo, más debatible, más controversial y por lo tanto esas diferencias, esas posiciones, de repente hasta extremas, hasta antagónicas no avanzarían con el resultado de las mesas de desarrollo”⁷⁹. El funcionario también señaló que su institución es la encargada de promover las Mesas de Desarrollo y que ya está decidido que ese será el camino a tomar. Según sus palabras, la decisión no viene desde una autoridad superior, sino que fue lo que se decidió con los otros actores de la Mesa⁸⁰.

El representante del MINAM que preside la comisión de ambiente señaló que su espacio debe cerrarse porque ya cumplió el objetivo de dirigir las demandas a las entidades correspondientes. Plantea que los temas que quedaron pendientes pueden ser bien continuados por el Comité de vigilancia ambiental o el Comité de recursos hídricos de la Sub cuenca Mosna - Puchka⁸¹.

Minutos antes de la última plenaria del Grupo de Trabajo de Inversión Social, la funcionaria del MIDIS mencionó que esa reunión sería decisiva para decidir el futuro de la Mesa. Sin embargo, el tema no pudo ser tratado porque los representantes de la AMUCEPs-Huari llegaron con muchos reclamos sobre los temas que están pendientes. Toda la reunión estuvo abocada a ver qué se

⁷⁹ Entrevista N° 7

⁸⁰ Ídem

⁸¹ Reunión N° 5

podía hacer con los puntos que señalaron⁸². No queda del todo claro si la propuesta del Estado, encabezada por el MINEM, terminará por hacerse efectiva ni cuál será el papel que desempeñarán las autoridades.



⁸² Reunión N° 7

E. INTERPRETACIÓN TEÓRICA DEL PROCESO

Como intenté dejar claro en el primer capítulo, las mesas de diálogo son mecanismos nuevos que surgieron en momentos de crisis, no tienen una normativa clara que nos hable de los actores que deben participar, la dinámica que deben seguir y los fines que deben perseguir. Ante esta situación y la falta de información empírica sobre estos espacios, el objetivo de los dos capítulos anteriores fue describir y analizar el proceso de toma de decisiones en la Mesa de Huari. En este capítulo intento interpretar los hallazgos.

Existen diversos modelos teóricos que buscan explicar cómo toman forma las decisiones estatales. El más conocido es el “racional”. Este propone que los tomadores de decisión reúnen toda la información relevante para hacer un análisis costo-beneficio de las diferentes alternativas y optan por la decisión que maximiza la solución a los problemas (Edwards, 1954).

La contrapropuesta más conocida es el modelo “incremental” que resalta que este tipo de procesos tienen poco de técnico y más de político. El análisis de las alternativas juega un rol secundario frente a la negociación entre los actores. Las decisiones que se toman no son necesariamente las que maximizan el resultado, sino las que son posibles. Según esta propuesta, en la

negociación usualmente resulta más fácil para los actores llegar a una decisión que no altere mucho el estatus quo porque, de esta manera, todos tienen algo de certeza con el futuro que les espera. Además, los procedimientos de la gestión pública tienden a generar los mismos resultados porque están definidos de antemano. Por estas razones, el modelo incremental sugiere que las decisiones tomadas solo pueden cambiar el estatus quo poco a poco (Braybrooke y Lindblom, 1963).

Como respuesta a estos dos modelos surgieron modelos mixtos que propusieron que las decisiones suelen tomarse en dos tiempos. Uno primero de intensa negociación, como propone el "Incremental", donde se filtran algunas pocas alternativas y un segundo donde estas pocas alternativas son analizadas bajo la dinámica costo-beneficio que propone el modelo racional.

Un modelo que rompió los esquemas de este debate es el de las latas de basura March y Olsen (1979). Ambos autores criticaron que los modelos anteriores asumen que los actores comprenden los problemas y tienen la intención de alcanzar ciertas metas cuando, en realidad, las metas y los medios van definiéndose en el camino y adecuándose a la circunstancias.

Otro modelo que resalta que las decisiones son impredecibles y se van tomando en el camino es el de las "arenas múltiples". La diferencia es que este señala que las decisiones son moldeadas por diferentes instituciones y actores en diferentes tiempos e influyéndose entre sí. Estos actores e instituciones solo dan pequeños pasos en la configuración de las decisiones. Tan pequeños que

ni los mismos actores pueden darse cuenta en qué momento se configuran (Weiss, 1980).

Cuatro escenarios

Howlett (2009), propone que todos estos modelos pueden ser útiles, pero dependiendo del contexto en el que se desenvuelven los actores. Este contexto suele estar marcado por dos variables. Primero, las *limitaciones de política pública*: nivel de información disponible, la dificultad del problema y obstáculos que podrían poner las instituciones políticas y sociales al proceso de toma de decisiones. Segundo, la *cohesión del subsistema político*: nivel de consenso y legitimidad de los actores involucrados; en nuestro caso, el subsistema político serían los actores e instituciones involucrados en los conflictos sociales relacionados a la actividad minera.

Por lo tanto, un modelo racional puede ser esperado si se dispone de bastante información relevante para optar por la mejor alternativa (*bajas limitaciones de política pública*) y actores cohesionados (subsistema político cohesionado) de tal forma que la negociación no interfiera en la búsqueda de la mejor alternativa para todos.

Una decisión ad hoc: considerablemente impredecible (latas de basura) o que se va modelando en el camino (múltiples arenas) surge cuando hay pocas *limitaciones de política pública* y un *subsistema político* poco cohesionado. Una decisión que solo está orientada a cambiar gradualmente el estatus quo (incremental) es más probable cuando las *limitaciones de política pública* son altas y el *subsistema* está poco cohesionado.

Por último, están las decisiones negativas. Consiste en una decisión deliberada por mantener el estatus quo, se reconoce el problema, pero no se actúa sobre él. Estas últimas se dan cuando hay importantes *limitaciones a la política pública* y una alta cohesión del *subsistema*.

5.2 ¿Cómo se configuró la Mesa de Diálogo de Huari?

El marco teórico descrito es preciso para entender la Mesa de Huari ya que se pasó por distintas etapas y contextos que marcaron las decisiones que se tomaron y dieron forma a la propuesta estatal. Se han identificado tres momentos.

5.2.1 Primer momento: el encuentro en “Conococho” y las dos reuniones en las que se diseñó la Mesa

En la formación y diseño de la Mesa una comisión de ministros se acercó a negociar con los manifestantes con el objetivo de levantar el paro. No tenían una propuesta concreta y solo accedieron al pedido de los manifestantes: tener dos reuniones.

El resultado de estas dos reuniones fueron dos espacios notoriamente improvisados. Oscar Valdés pensó que la Mesa se terminaría con los dos encuentros, pero, ante tantas demandas tuvo que negociar y abrir dos comisiones de tiempo indefinido. La CEAS tuvo una gran influencia en el reglamento de la Mesa y en el hecho de que no tuviera una resolución ministerial ¿Cómo explicar estas decisiones?

a) Sobre el subsistema

Para empezar, hubo una baja cohesión del subsistema político. Como se describió en el segundo capítulo, fue una de las protestas más recordadas en la zona, se dio en un contexto de amplia ebullición social (e.g. caso “conga”), amplias expectativas por el nuevo gobierno y un ejecutivo que tenía un gabinete dividido (el “gabinete Lerner”). Estas condiciones nos hablan de un contexto de crisis. Un subsistema poco cohesionado y con actores estatales que carecen de legitimidad. Es un contexto donde las ideas predominantes y las estructuras para tratar los conflictos mineros o medio ambientales vienen siendo cuestionadas, los políticos están preocupados por recuperar la aceptación social y, por ende, existe un amplio margen para la gama de alternativas de decisión.

b) Sobre las limitaciones de Política Pública

No había importantes limitaciones de política pública. Los niveles de información de la comisión de ministros eran altos en el sentido de que las consecuencias de las decisiones estatales eran relativamente predecibles: las mineras no iban a negociar con los manifestantes y éstos estaban dispuestos a tomar medidas de fuerza si el gobierno no los atendía. Además de esto, es probable que el Estado haya contado con dos fuentes de información bastante importantes: las mineras y el congresista por la Región de Ancash Modesto Julca, que le informaron de la magnitud del paro y del tipo de dirigentes que lo organizaban.

Las limitaciones de corte institucional también eran pocas debido al poder que ejercía Oscar Valdés. Como se describió, tenía la capacidad de exigir la presencia de los ministros y acelerar las decisiones. Entonces, un contexto de baja cohesión del subsistema y pocas limitaciones de política pública explican que el resultado haya sido un mecanismo ad hoc.

5.2.2 Segundo Momento: Oscar Valdez como líder de la Mesa

Un segundo momento está relacionado al inicio de las comisiones y su desarrollo, mientras Oscar Valdés estuvo como premier. Como se describió, ambas comisiones se organizaron para responder las demandas de los manifestantes. Estas respuestas del Estado se caracterizaron por no acceder a aquellos pedidos que rebasaban los límites legales, controversiales o polarizantes (e. g. la revisión del proceso de compra de tierras). Sin embargo, se buscó generar alternativas que faciliten el consenso. ¿Cómo se explica esta decisión?

a) Sobre el subsistema

El inicio de la Mesa contó con un subsistema mínimamente cohesionado. Aunque los manifestantes solían recurrir a la amenaza de realizar un nuevo paro como mecanismo de negociación y hubo varios desencuentros con los presidentes del Grupo de Trabajo de Inversión Social, había confianza con lo que podía hacer Oscar Valdés para sacar adelante el espacio. El ministro, en este caso, sirvió como garantía para los manifestantes. Cada vez que el espacio se detenía, le enviaban una carta.

Esta buena relación se empezó a tejer luego de la carta de agradecimiento que envió AMUCEPs – Huari al presidente de la República después de la reunión en Palacio de Gobierno. Un miembro de la asociación señaló que se enteró a través del congresista Julca que Valdés le enseñó dicha carta a Ollanta Humala y fue una de las razones por las que fue promovido como primer ministro⁸³. Por otro lado, lo más importante a resaltar es que la AMUCEPs-Huari había presentado muchas propuestas negociables. Aunque algunas demandas rebasaban los límites legales o resultaban difíciles de generar consensos, la mayoría exigía mejoras en las condiciones económicas de la zona.

b) Sobre las limitaciones de política pública

Como se mencionó líneas arriba, Valdés tenía la capacidad de acelerar los procesos e influir en los diversos sectores. Esto permitió que fuera durante su liderazgo la época en que la Mesa obtuvo más avances. Las limitaciones de política pública, entonces, no eran muy altas. No obstante, esto no quiere decir que no existían limitaciones. Muchos sectores y niveles del Estado no tuvieron una participación comprometida y Valdés no pudo hacer nada al respecto.

Ante una importante cohesión del subsistema y una baja limitación de las políticas públicas el escenario se tornó favorable para decisiones racionales. Es importante mencionar que las decisiones racionales no siempre implican la mejor alternativa para responder a los conflictos sociales. Una vasta

⁸³ Entrevista N° 3

literatura resalta que suele ser una respuesta superficial a los problemas (Avruch, 2005).

Este modelo se enfoca en los puntos que a primera vista aparecen como negociables, dejando de lado los factores subjetivos y culturales que muchas veces están a la base de los reclamos de las comunidades o al menos a la forma de interpretarlos (Gil, 2009; Salas, 2008). En este caso, se dejaron de lado los pedidos relacionados a sentimientos de injusticia como la investigación de la venta de tierras, los chantajes hechos históricamente a los dirigentes y las discriminaciones laborales de la empresa minera, entre otros. Uno de los miembros de AMUCEPs señaló en una entrevista que todo lo que está invirtiendo Antamina con el proyecto de reforestación no se compara con el daño que le hizo a la gente⁸⁴. El resentimiento es un factor subjetivo que nunca se abordó en este espacio y que probablemente motive otras protestas. El conjunto de los dirigentes huarinos entrevistados señalaron que no están satisfechos con la Mesa y están dispuestos a realizar otro paro si es que sus demandas no progresan. Es cierto que la amenaza de paro es un efectivo recurso de negociación; pero el resentimiento con las mineras es una de las primeras cosas que se percibe al llegar al lugar.

5.2.3 Tercer momento: desde la salida de Valdés hasta la actualidad

Los proyectos que se encaminaron con el Premier han avanzado, pero a una velocidad lenta. Además de eso, muchas demandas se encuentran

⁸⁴ Entrevista N° 1

estancadas y siguen siendo reclamadas. Con la salida de Valdés, el subsistema pierde cierta cohesión y los límites a la política pública crecieron (funcionarios que tienen problemas para participar como el MIDIS). A partir de entonces, predomina en la Mesa un modelo incremental. Es decir, se plantean respuestas que son intensamente negociadas y que solo van avanzando de forma gradual.

Actualmente, la propuesta del MINEM (Mesa de desarrollo) plantea un esquema que tiende ligeramente al modelo racional porque busca trabajar solo con aquellas demandas que han generado avances, sin perder el tiempo en temas polémicos que ameriten una intensa negociación. Sin embargo, esta propuesta todavía no puede implementarse por la falta de cohesión necesaria entre los actores.

Por otro lado, funcionarios como el del MINAM y la PCM plantean lo que se denominan decisiones “negativas”. Es decir, no tomar decisiones: cerrar la Mesa porque no participan los actores necesarios o no crear conciencia sobre la importancia del comité de la sub cuenca Mosna – Puchka y dejarle esta labor a la AMUCEPs - Huari. Sin embargo, para que la Mesa deje de hacer cosas, también se necesitan actores cohesionados. Mientras las diferencias sigan siendo importantes el subsistema no estará cohesionado y las decisiones seguirán el tipo de modelo incremental.

F. CONCLUSIONES

Se comenzó esta investigación destacando que el estudio a profundidad de una Mesa de Diálogo como la de Huari nos puede ayudar a tener una mejor comprensión de la intervención estatal en los conflictos sociales puesto que se trata de un proceso donde se hace más visible cómo piensan los tomadores de decisión, como responden ante los otros actores involucrados y cómo se acomodan ante los diferentes contextos.

En este estudio, que se plantea como el primero sobre una mesa promovida desde el Estado central, se intentó dar un paso más allá de la literatura existente sobre la intervención del Estado en los conflictos sociales, la misma que ha estado concentrada en plantear hipótesis sobre las dificultades para tratar los conflictos. Esta literatura es valiosa y algunas hipótesis han sido corroboradas en la presente investigación. No obstante, en este texto se intentó, entre otras cosas, desentrañar las relaciones de poder y los factores que estarían detrás de esas dificultades; lo que incluye ver qué hay detrás del enfoque cortoplacista y la falta de articulación entre instituciones que señala la literatura.

Es así que se planteó como objetivo principal responder a la pregunta de cómo se tomaron las decisiones en la Mesa de Huari. Que, bajo nuestro marco

teórico, es lo mismo que decir cómo influyeron las estructuras, los actores y las ideas en las decisiones que se tomaron a lo largo de este proceso.

Con el fin de entender el surgimiento de la Mesa, el primer subobjetivo que se planteó fue describir las características del conflicto entre los pobladores de Huari y las mineras Nystar y Antamina. Se generaron las siguientes conclusiones:

1. El reclamo principal es de carácter económico, pero también existe un importante resentimiento de la población por los cambios en la dinámica cultural y económica que ha generado la presencia de Antamina, por algunas prácticas que realizó la misma empresa desde el proceso de exploración y por la contaminación ambiental generada por la misma y la unidad Contonga, ahora operada por Nystar.
2. La acumulación de estos descontentos llevó al paro del 9, 10 y 11 de noviembre del 2011 que es recordado como el más intenso de Huari en los últimos años.
3. Los organizadores también utilizaron el paro para mostrar al gobierno central su descontento con los gobiernos locales.

Los siguientes subobjetivos que se plantearon en la investigación fue comprender la toma de decisiones hechas para responder al conflicto en el diseño de la Mesa y en el desarrollo de la misma. Se identificaron tres momentos en los que las decisiones se tomaron de manera diferenciada.

El primer momento está compuesto por las negociaciones que se dieron en la carretera de Conococha y las dos reuniones donde se definió la estructura y el reglamento de la Mesa. Se generaron las siguientes conclusiones:

1. La actitud dialogante que mostró el gobierno nos muestra que el Estado central no siempre deslegitima a los manifestantes o los reprime.
2. Es probable que la magnitud del paro haya rebasado la capacidad policial como para optar por ese camino; pero por otro lado, los manifestantes y el gobierno coincidían en tener un enfoque de desarrollo basado en la actividad minera.
3. La mesa es un mecanismo improvisado que se va construyendo en el camino. El gobierno quería resolver el problema en dos reuniones, pero ante la presión de los manifestantes, se comienza a diseñar un proceso indefinido y sin procedimientos preestablecidos.
4. La figura de Valdés resulta importante para impulsar a los sectores del Estado a coordinar una respuesta articulada. Que lo haya hecho como ministro del Interior y como premier nos dice bastante sobre su influencia personal en el gobierno, más allá de su cargo.
5. A pesar del poder de Valdés a nivel intersectorial, este actor no llegó a imponer sus iniciativas en las reuniones y las decisiones se tomaron por consenso. Resalta aquí la influencia de la CEAS en el reglamento y la presión de los manifestantes apelando al recurso del paro para empoderarse.

6. La teoría sugiere que las características descritas promueven decisiones ad hoc. Esto es así porque nos encontramos en un momento de crisis, en el que las relaciones de poder se están redefiniendo: no hay cohesión entre los actores y resulta difícil encontrar consensos en lo que sería una decisión “racional” para todos, pero a la vez existe la flexibilidad de parte del Estado por la necesidad de tomar decisiones que terminen con la crisis.

El segundo momento se da cuando Oscar Valdés participa como primer ministro. Se generaron las siguientes conclusiones:

1. La Mesa se abocó a discutir las demandas presentadas por los manifestantes.
2. Estado, empresa y manifestantes deciden dejar de lado las demandas más polarizantes o complejas (revisión del proceso de compra de tierras, la investigación por la discriminación laboral y compra de dirigentes, la revisión del EIA, y la modificación de la ley 27972), para dar prioridad al resto.
3. La falta de institucionalidad se hizo presente cuando se decidió que la mina financie los aspectos logísticos de las reuniones. Aparentemente, debido a que ningún sector tenía un presupuesto asignado para este tipo de procesos.

4. El premier logró que los sectores del Estado se hicieran presentes, pero no se encontró forma de que los gobiernos subnacionales se comprometiera con la Mesa.
5. La falta de institucionalidad no impidió que las demandas presenten avances. Los testimonios presentados nos llevan a afirmar que con Valdés las decisiones se tomaban rápido. Sus incentivos parecen tener un fuerte componente afectivo.
6. La teoría sugiere que las características descritas promueven decisiones racionales. Esto es así porque la cohesión entre actores permitió ubicar cuál era la mejor alternativa para ellos y las bajas limitaciones de política pública -por las facilidades de Valdés- permitieron que se reportaran avances en el camino decidido.

El tercer y último momento se da desde la salida de Valdés en adelante. Se generaron las siguientes conclusiones:

1. Los sectores del Estado empiezan a tener un menor nivel de compromiso con el espacio. Algunos empiezan a ausentarse, otros rotan a sus funcionarios (entorpeciendo las reuniones) y otros no son apoyados por sus superiores debido a la ausencia de un sustento legal para la Mesa.
2. Se empieza a hacer más notoria la necesidad de contar con actores que habían estado ausentes como el gobierno regional y los gobiernos locales. Varias demandas como el asfaltado de la carretera Catac –

Huari y los proyectos de electrificación se truncan por la ausencia de estos actores.

3. Las demandas que progresan se caracterizan por no haber requerido la participación de los gobiernos locales y por ser un esfuerzo conjunto entre las empresas y el Estado. No obstante, su avance fue bastante gradual y los resultados recién fueron apreciados después del segundo año de la Mesa.
4. La falta de articulación entre los sectores para responder al conflicto que señala la literatura se corrobora en las distintas visiones que tienen los funcionarios sobre el futuro de la Mesa. Con excepción de la funcionaria del MIDIS, el resto de sectores entrevistados busca reducir el alcance de la Mesa.
5. ¿Qué incentivos tienen los sectores para articular sus puntos de vista? Mientras que la funcionaria del MIDIS tiene problemas para participar en las reuniones porque su ministerio no concibe que el manejo de conflictos sea parte de sus funciones, el funcionario del MINEM cuenta con todo el respaldo legal y de su institución. Esto lo pone en una situación de ventaja para hacer prevalecer su posición.
6. La Mesa parece seguir funcionando solo por la presión de los manifestantes.
7. La teoría sugiere que estas variables promueven decisiones incrementales y muy negociadas. Esto es así, básicamente, por la ausencia de un actor que articulaba a los sectores como Valdés.

Entonces, tenemos una Mesa que se ha movido entre el liderazgo de Valdés, la informalidad del Estado, la presión de los manifestantes apoyados en la CEAS y el apoyo financiero que hicieron las empresas tanto para el desarrollo de las reuniones como para conseguir los principales proyectos.

Lo curioso del caso y que no está contemplado en la literatura, es que esta falta de procedimientos claros e institucionalidad fueron tomados como una ventaja para uno de los actores más influyentes: la CEAS. Sobre todo, porque percibió que le permitía tener más flexibilidad en la búsqueda de las demandas de la asociación.

En ese sentido, una de las preguntas que surgen para la reflexión es qué tan ad hoc deben ser estos mecanismos, ¿resulta conveniente que sean flexibles y no estén muy regulados? ¿Qué implicaría su regulación? ¿La fuerza de la ley podría conseguir la participación de actores como el gobierno regional de Ancash?

Para conseguir la participación de actores tan difíciles como el mencionado habría que, quizás, hacer reformas más profundas. Por otro lado, no queda muy claro qué es lo que se ganaría regulando estos espacios tomando en cuenta el enfoque actual del Estado. Este no es completamente un enfoque de diálogo cortoplacista como señala la literatura: la Mesa ya lleva casi tres años y, por el lado el MINEM, se apunta a transformar la Mesa. Cambiaría la dinámica, pero el diálogo continuaría.

Más que cortoplacista, se aprecia un enfoque de diálogo que evita tratar temas polarizantes o que, en su defecto, asume que estos temas no existen.

Surge entonces la siguiente pregunta: ¿las mesas de diálogo son un espacio al que efectivamente se pueden llevar la complejidad de diferencias que existen en nuestra sociedad? ¿Son un lugar para diferir? ¿El gobierno hubiera optado rápidamente por el diálogo si la protesta hubiera sido por el rechazo a la actividad minera?

Esta orientación a evitar las situaciones polarizantes o a asumir homogeneidad se aprecia desde el momento en que se retiran algunas demandas, pero también al momento de proponer soluciones al conflicto, ¿no debería la ANA encargarse de concientizar a las personas en vez de esperar que la AMUCEPs - Huari cumpla esta función? Asimismo, ¿qué hacer con la falta de representatividad que sienten los centros poblados antes sus gobiernos distritales y provinciales? Esta mesa se podría haber propuesto, por lo menos, poner en la agenda pública el debate sobre el rol marginal que tienen las municipalidades de los centros poblados en la estructura de gobierno y, sobre todo, la falta de claridad con la que a ley le asigna sus recursos y funciones.

Las mesas de desarrollo que está promoviendo el Estado replican lo que los actores de esta Mesa han considerado que fue exitoso: que la actividad minera continúe desarrollándose, pero aportando algunos beneficios a la zona. En este caso, financiando los proyectos mencionados. Sin embargo, también replica lo defectuoso: la eliminación de temas espinosos que, muchas veces, están a la base de los conflictos.

La diferencia es que en el caso de las mesas de desarrollo esto no pasa por un consenso, sino por “ley” ya que se busca que estos espacios estén

regulados de forma que desde un primer momento solo se traigan como puntos de agenda proyectos de inversión pública. Una suerte de mesa de diálogo de Huari, pero con sus defectos institucionalizados.



G. INSTRUMENTOS CITADOS

7.1 Entrevistas

- 1°. Presidente de la AMUCEPs – Huari: Alcalde del Centro Poblado de Carhuayoc. 20/11/13 (Jorge Vela, entrevistador)
- 2°. Vicepresidente y fundador de la AMUCEPs – Huari: Alcalde del Centro Poblado de Huamantanga. 25/03/14 (Jorge Vela, entrevistador)
- 3°. Asesor de la AMUCEPs – Huari 29/03/14 (Jorge Vela, entrevistador)
- 4°. Representante de la CEAS. 30/05/14 (Jorge Vela, entrevistador)
- 5°. Representante de Antamina que asistió a más reuniones. 01/04/14 (Jorge Vela, entrevistador)
- 6°. Representante del MINEM. Junio del 2013 (Giselle Huamaní, entrevistadora)
- 7°. Representante del MINEM. 29/05/14 (Jorge Vela, entrevistador)
- 8°. Representante del MIDIS. 06/006/14 (Jorge Vela, entrevistador)
- 9°. Representante del MINAM. Junio del 2013. (Giselle Humaní)
- 10°. Representante del caserío de Juprog, San Marcos, Huari. 26/03/14 (Jorge Vela, entrevistador)
- 11°. Miembro de AMUCEPS – Huari: Alcalde del Centro Poblado de Acopara 14/03/14 (Jorge Vela, entrevistador)

- 12°. Miembro de AMUCEPs – Huari: Alcalde del Centro Poblado de Rancas
26/03/14 (Jorge Vela, entrevistador)
- 13°. Miembro de AMUCEPS – Huari: Alcalde de Huamparán 05/03/14 (Jorge
Vela, entrevistador)
- 14°. Miembro de AMUCEPS – Huari: Alcalde del Centro Poblado de Castillo
11/03/14 (Jorge Vela, entrevistador)
- 15°. Miembro de AMUCEPS – Huari: Alcalde del Centro Poblado de
Chalhuayaco 19/03/14 (Jorge Vela, entrevistador)
- 16°. Miembro de AMUCEPS – Huari: Alcalde del Centro Poblado de Colcas
12/03/14 (Jorge Vela, entrevistador)
- 17°. Miembro de AMUCEPS – Huari: Alcalde del Centro Poblado de Conin
11/03/14 (Jorge Vela, entrevistador)
- 18°. Miembro de AMUCEPS – Huari: Alcalde del Centro Poblado de Huishín
14/03/14 (Jorge Vela, entrevistador)
- 19°. Miembro de AMUCEPS – Huari: Alcalde del Centro Poblado de Machac
19/03/14 (Jorge Vela, entrevistador)
- 20°. Miembro de AMUCEPS – Huari: Alcalde del Centro Poblado de Mosna
19/03/14 (Jorge Vela, entrevistador)
- 21°. Miembro de AMUCEPS – Huari: Alcalde del Centro Poblado de Pichiu de
Quinuaragra 19/03/14 (Jorge Vela, entrevistador)
- 22°. Miembro de AMUCEPS – Huari: Alcalde del Centro Poblado de Pichiu
San Pedro 20/03/14 (Jorge Vela, entrevistador)
- 23°. Miembro de AMUCEPS – Huari: Alcalde del Centro Poblado de Yacya
07/03/14 (Jorge Vela, entrevistador)

24°. Dirigente del Centro Poblado Huaripampa. Octubre del 2010 (Jorge Vela, entrevistador).

7.2. Grupos focales

1°. Grupo focal a los funcionarios del Estado. Sin fecha. A cargo de Giselle Huamaní.

2°. Grupo focal a los miembros de AMUCEPs. Sin fecha. A cargo de Giselle Huamaní.

7.3. Reuniones

1°. Plenaria del Grupo de Trabajo de Inversión Social 05/06/13.

2°. Presentación del Balance de La Mesa a cargo de la PCM. Julio 2013.

3°. Plenaria del Grupo de Trabajo de Inversión Social 16/12/13.

4°. Reunión del Sub Grupo para la formación del comité de la sub cuenca Mosna – Puchka. 24/02/14.

5°. Reunión para discutir el balance del Grupo de Trabajo Ambiental
07/05/14

6°. Reunión para discutir el balance del Grupo de Trabajo de Inversión
Social 14/05/2014

7°. Plenaria del Grupo de Trabajo de Inversión Social 06/06/14.

H. BIBLIOGRAFÍA

- ALZA, Carlos. "Conflictividad en el Perú: una lectura desde las políticas públicas". EN: *Aula magna 2008: reforma del Estado, el papel de las políticas públicas*. H. Pease. Lima. PUCP Fondo Editorial. 2009.
- ARELLANO, Javier. *¿Minería sin fronteras? : conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú*. Lima: IEP. 2011.
- AVRUCH, Kevin. *Culture and conflict resolution*. Washington. Institute of Peace. 2005.
- BARRANTES, Rafael y Jesús, PEÑA. "Conflictos Sociales y derechos humanos: el uso de la fuerza pública durante disturbios internos". EN: *Conflictos Sociales y Respuestas del Estado*. F. Reategui. Lima. idehpucp. 2007.
- BARTON, Brooke. *A global local approach to conflict resolution in the mining sector: The case of the tintaya dialogue table*. The Fletcher School. 2005.
- BRAYBROOKE, David y Charles LINDBLOM, C. *A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process*. Nueva York: Free Press of Glencoe. 1963.

DE ECHAVE, José. "A modo de conclusión". EN: *Minería y Conflicto Social*. De Echave, J. y Otros. Lima: IEP. 2009.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Ante todo, el diálogo. Defensoría del Pueblo y conflictos sociales y políticos*. Lima. 2005.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Violencia en los conflictos sociales*. Lima. Defensoría del Pueblo. 2012. Informe n°156. pp. 52-53.

EDWARDS, Ward. The Theory of Decision Making. *Psychological Bulletin* 51, 380-417. 1954.

GARGARELLA, Roberto. *El derecho a la protesta : el primer derecho*. Buenos Aires: Ad-Hoc. 2005.

GIL, Vladimir. *Aterrizaje minero. Cultura, conflicto, negociaciones y lecciones para el desarrollo desde la minería en Ancash, Perú*. Lima: IEP. 2009

GLAVE, Manuel y Juana, KURAMOTO. *La minería Peruana: Lo que sabemos y lo que aún nos falta por saber. Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. Lima: GRADE. 2007.

GROMPONE, Romeo y Martín TANAKA. *Entre el crecimiento económico y las protestas sociales*. Lima: IEP. 2008.

HOWLETT, Michael y Otros. *Studying Public Policy: policy cycles and policy subsystems*. 3era Ed. Ontario. Oxford University Press. 2009. 298p.

HUARAZ NOTICIAS.COM. "Antamina y Contonga: Prepárense para el paro de alcaldes" EN: *HUARAZ NOTICIAS*. Huaraz. 01 de Noviembre del 2011.
EN: <http://elecochasqui.wordpress.com/actualidad/2011-2/octubre/huaraznoticias-com-antamina-y-contonga-preparense-para-el-paro-de-alcaldes/>

HUAMANÍ, Giselle. "Dilemma's of developing a state infraestructure for peace in the case of Perú". EN: *Journal of infraestructure for peace N 1*. 2013.

HUAMANÍ, Giselle y otros. *Hacia una mejor gestión de los conflictos socioambientales en el Perú*. Lima: CIES. 2012.

HUBER, Ludwig. "Antamina: Licencia social y conflicto de baja intensidad". EN: *Minería y Conflictos Sociales*. De Echave, J. Lima: IEP. 2009.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA E INFORMATICA. *Censos de Población y Vivienda*. EN: <http://ineidw.inei.gob.pe/ineidw/>. 2007.

JENKINS, William. *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*. Londres. 1978.

MANRIQUE, Richard. "¿Cómo sistematizar las mesas de desarrollo en la minería?" EN: *Gestión*. Lima. 2014. EN: <http://gestion.pe/economia/como-sistematizar-mesas-desarrollo-mineria-2085416>

MARCH, James y Johan OLSEN. *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget. 1979.

MELENDEZ, Carlos. *La soledad de la política : transformaciones estructurales, intermediación política y conflictos sociales en el Perú (2000-2012)*.

Lima: Mitin. 2012.

MESA DE DIÁLOGO DE HUARI. *Reglamento de los grupos de Trabajo*. Chavín de Huantar. 18 de enero del 2012.

NAVARRO, M. "La política del diálogo". EN: *Poder 360°*. Lima. 2013. EN: http://www.poder360.com/article_detail.php?id_article=7542.

OFICINA NACIONAL DE DIALOGO Y SOSTENIBILIDAD ONDS-PCM. *Institucionalizando el Diálogo. Experiencias y aportes de la ONDS - PCM*. 2013. 91p.

ORMAECHEA, Iván. "Enfoques de Intervención Constructiva en Conflictos Sociales". EN: *Minería, Conflictos Social y Diálogo*. 2014.

ORMAECHEA, Iván. "Claro, sencillo y preciso: la mejor manera de analizar la conflictividad social". EN: *Construyendo Democracia, año 5, n 15*. 2009.

PAJUELO, Ramón. *Perú: crisis política permanente y nuevas protestas sociales*. Buenos Aires. 2004.

PANFICHI, Aldo. "Democracia y participación: el fujimorismo y los gobiernos de transición" EN: *Participación ciudadana en el Perú: disputas, confluencias y tensiones*. PANFICHI, Aldo y Otros. Lima. Fondo Editorial PUCP. 2014. pp.17-43.

PANFICHI, Aldo y Juan DAMMERT. "Participación, concertación, y confrontación en Puno. La Mesa de concertación para la lucha contra la pobreza" EN: *Participación ciudadana en el Perú: disputas, confluencias y tensiones*. PANFICHI, Aldo y Otros. Lima. Fondo Editorial PUCP. 2014. pp.17-43.

SALAS, Guillermo. *Dinámica Social y Minería*. Lima: IEP. 2008.

TANAKA, Martín. *La dinámica de los actores regionales y el proceso de descentralización: ¿el despertar del letargo?*. Lima: IEP. 2002.

TANAKA, Martín. "¿Por qué el Estado no responde adecuadamente a los conflictos sociales? y ¿qué hacer al respecto?" EN: *Economía y sociedad N. 79*. 2012.

Weiss, Carol. *Evaluation Research: Methods of Assessing Program Effectiveness*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall. 1972.