

GOBERNANZA Y GOBERNABILIDAD: EL CASO LAS BAMBAS



Foto: Gran Angular

LEONIDAS WIENER RAMOS

COOPERACCIÓN



GOBERNANZA Y GOVERNABILIDAD:
EL CASO LAS BAMBAS

GOBERNANZA Y GOBERNABILIDAD: EL CASO LAS BAMBAS

Leonidas Wiener Ramos

2018

Gobernanza y Gobernabilidad:
el caso Las Bambas

© 2018, CooperAcción

Jr. Río de Janeiro 373, Jesús María, Lima, Perú

Teléfonos: (511) 461-3864 / 461-2223

www.cooperaccion.org.pe

Programa de Derechos Colectivos e Industrias Extractivas

Autor: Leonidas Wiener Ramos

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2018-13330

ISBN: 978-612-47848-0-4

Primera edición: setiembre de 2018

Tiraje: 500 ejemplares

Impreso en el Perú / Printed in Perú

Impresión:

Ediciones Nova Print S.A.C.

Av. Ignacio Merino 1546, Lince

Telefax: 422-0499

Setiembre 2018

Todos los derechos reservados.

Esta publicación puede ser reproducida citando la fuente.



PROLOGO

Leonidas Wiener Ramos resume y actualiza su tesis de maestría en ciencia política para explicarnos la forma en que los modelos de gobernanza inciden en la gobernabilidad de ámbitos de extracción minera. Su argumentación toma como caso de estudio Las Bambas, la mayor operación minera en ejecución en el país.

El marco teórico de este estudio distingue los conceptos de gobernabilidad y gobernanza, y proporciona elementos para entender los numerosos conflictos sociales que se producen en nuestro país a partir de la interrelación entre estas dos variables. A partir de esta construcción teórica, el autor efectúa una caracterización y valoración del modelo de gobernanza aplicado a la gestión de los recursos naturales del país que se implementó a partir de la década de 1990.

Desde esa mirada, el autor se acerca a los acontecimientos ocurridos con relación a la mina Las Bambas, desde que fue concesionado en el año 2004 hasta el primer trimestre del 2018. Este período cubre la construcción y puesta en producción de la mina, así como los cambios en el operador. La descripción del caso contiene un recuento pormenorizado de los hechos, reuniendo información valiosa que no aparece registrada en investigaciones anteriores. El estudio se soporta en un exhaustivo trabajo de campo en la zona de influencia de la mina y el acopio de importantes fuentes documentales y notas periodísticas.

La investigación ha permitido establecer que el modelo de gobernanza aplicado a Las Bambas ha sido insuficiente para alcanzar niveles adecuados

de gobernabilidad. Para llegar a esa conclusión, el autor ha estudiado y analizado las distintas redes de gobernanza conformadas por actores públicos y privados, en cada una de las etapas por las que ha pasado esta mina. Se analizó en qué medida estas redes han contribuido a generar condiciones sociales de gobernabilidad o, por el contrario, han constituido una explicación de las crisis.

Este análisis también ha permitido identificar una serie de vacíos o insuficiencias en el marco legal e institucional formal que regula las actividades mineras. A este se atribuye parte de responsabilidad en el deterioro de las condiciones sociales que han dificultado la gobernabilidad de la mina Las Bambas.

Este trabajo es muy relevante, ya que permite abrir una discusión sobre temas prioritarios para alcanzar condiciones sociales adecuadas en la gobernanza de los proyectos mineros (y extractivos en general); por ejemplo, contar con un sistema de prevención de conflictos más eficaz, fortalecer la institucionalidad estatal y los mecanismos de regulación de este tipo de actividades económicas, y por el lado de las empresas, mejorar sus políticas de responsabilidad social y relaciones comunitarias.

Desde CooperAcción estamos convencidos de que esta investigación, si bien parte del análisis de un caso concreto, al tener características de caso emblemático y estar tan bien documentada, facilita una discusión seria sobre la gobernanza y gobernabilidad de los recursos naturales y las actividades extractivas en el Perú. Este material, además, resulta oportuno en el diálogo que el gobierno del actual Presidente, Martín Vizcarra, debe abrir con relación a nuevos grandes proyectos que se espera implementar y que influirán en el desempeño económico del país de los siguientes 30 años.

Índice

Introducción	15
PRIMERA PARTE	21
1. Gobernanza y gobernabilidad	21
1.1. Algunos apuntes sobre conflicto social y gobernabilidad	21
1.2. Algunas líneas conceptuales sobre gobernanza	26
1.3. La gobernanza de los recursos naturales	30
1.4. Gobernanza y gobernabilidad	35
1.5. Algunos aspectos generales del modelo de gobernanza minero implementado a inicios de la década de 1990	37
1.5.1. Respecto a la evaluación y aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental	41
1.5.2. Mecanismos de participación ciudadana y de difusión de información a la población	43
1.5.3. Respecto al tratamiento de la conflictividad social	46
SEGUNDA PARTE	53
2. Primera etapa con Xstrata	53
2.1. Antecedentes del proceso de licitación de Las Bambas y primeros episodios conflictivos relacionados con el fondo de fideicomiso	53
2.2. Redes de gobernanza establecidas entre Xstrata y la población	58
2.3. Mesa de Desarrollo de Cotabambas	64

3. Segunda etapa: venta de Las Bambas en adelante	68
3.1. Modificaciones realizadas en el Estudio de Impacto Ambiental de Las Bambas	69
3.1.1. Primer Informe Técnico Sustentatorio	69
3.1.2. Segundo Informe Técnico Sustentatorio	70
3.1.3. Segunda Modificatoria Regular del Estudio de Impacto Ambiental	71
3.1.4. Tercer Informe Técnico Sustentatorio	74
3.2. Dimensiones de la conflictividad emergente a partir de la venta de Las Bambas y las modificaciones realizadas en su Estudio de Impacto Ambiental	75
3.2.1. Conflicto derivado de compromisos asumidos por la empresa y entidades estatales	77
3.2.2. Conflicto derivado de las modificaciones realizadas en el Estudio de Impacto Ambiental de Las Bambas en su primer momento	82
3.2.3. Conflicto derivado de las modificaciones realizadas en el Estudio de Impacto Ambiental de Las Bambas en su segundo momento	86
TERCERA PARTE	95
4. Análisis desde el plano de la gobernanza y la gobernabilidad	95
4.1. Vacíos o deficiencias en el esquema de gobernanza institucional-formal que regula aspectos relacionados con la ejecución de actividades mineras en el país	95
4.1.1. Aplicación de los Informes Técnicos Sustentatorios	95
4.1.2. Proceso de categorización del tramo de la carretera Huancuire-Quehuira	98

4.1.3. Intervención de las entidades estatales en la evaluación y fiscalización del uso de la carretera para el transporte del mineral	102
4.1.4. Procedimiento de participación ciudadana aplicado en la Segunda Modificatoria del Estudio de Impacto Ambiental	106
4.1.5. El convenio entre Las Bambas y la Policía Nacional del Perú	108
4.2. Redes de gobernanza aplicadas para la gestión de Las Bambas en función de los niveles de gobernabilidad permitidos	110
4.2.1. Redes de gobernanza aplicadas por la empresa Las Bambas en sus diferentes etapas	110
4.2.2. Redes de gobernanza aplicadas por los órganos estatales	116
4.2.2.1. Redes de gobernanza correspondientes a la dimensión del conflicto derivada de los compromisos asumidos por entidades estatales	118
4.2.2.2. Redes de gobernanza correspondientes a la dimensión del conflicto derivada de los cambios en el Estudio de Impacto Ambiental	122
4.2.2.3. El papel de las autoridades locales en las redes de gobernanza impulsadas por los órganos estatales	132
CONCLUSIONES	135
Anexos	141
Bibliografía	143
Ilustraciones	
Ilustración 1. Ámbito de influencia del proyecto Las Bambas	60
Ilustración 2. Ruta del transporte de concentrados	99

Acrónimos

AID	Área de influencia directa
AIDS	Área de influencia directa social
DGAAM	Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros
DL	Decreto Legislativo
DS	Decreto Supremo
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
FOSBAM	Fondo Social Las Bambas
GORE Apurímac	Gobierno Regional de Apurímac
HHR	Heavy Haul Road
ITS	Informe Técnico Sustentatorio
MDC	Mesa de Desarrollo de Cotabambas
MDCH	Mesa de Desarrollo del distrito de Challhuahuacho
MDDC	Mesa de Diálogo para el Desarrollo de la provincia de Cotabambas
MDDSC	Mesa de Diálogo para el Desarrollo Sostenible de la provincia de Cotabambas
MDTC	Mesa de Trabajo para el Desarrollo de la provincia de Cotabambas
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MEM	Ministerio de Energía y Minas
MIDIS	Ministerio de Inclusión Social
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego
MINAM	Ministerio del Ambiente
MININTER	Ministerio del Interior
MINJUS	Ministerio de Justicia

MINSA	Ministerio de Salud
MMG	Minerals and Metals Group
MPC	Municipalidad Provincial de Cotabambas
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OIP	Oficina de Información Permanente
ONDS	Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad
ONG	Organismo No Gubernamental
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PNP	Policía Nacional del Perú
PPC	Proceso de participación ciudadana
ProInversión	Agencia de Promoción de la Inversión Privada
RD	Resolución Directoral
RENAC	Registro Nacional de Carreteras
RM	Resolución Ministerial
RSE	Responsabilidad Social Empresarial
SENACE	Servicio Nacional de Certificación Ambiental
SINAC	Sistema Nacional de Carreteras
SMEIA	Segunda Modificatoria del EIA de Las Bambas

Introducción

Una de las características centrales de la política económica peruana desde la década de 1990, ha sido el impulso a la inversión privada en la actividad minera en diversas partes del país, con énfasis en proyectos de gran envergadura. En los últimos quince años, esta política ha debido enfrentar un número creciente de conflictos sociales, que han llevado a que incluso aquellos proyectos mineros que han cumplido con todas las formalidades exigidas por la ley no se hayan podido implementar o tengan numerosas dificultades para ejecutarse.

Una posible explicación de lo que viene ocurriendo es que importantes factores sociales que van más allá del cumplimiento de la ley han alcanzado un alto protagonismo, hasta convertirse en componentes determinantes de la viabilidad efectiva de un proyecto minero. Estos factores pueden ser englobados en un concepto utilizado cada vez con mayor frecuencia, «licencia social», que consiste en la obtención de un consentimiento de las poblaciones aledañas como condición para la puesta en marcha de toda actividad extractiva.

El caso del proyecto Las Bambas es paradigmático en ese sentido. Desde que fue concesionado, en el año 2004, se han registrado una serie de desavenencias y episodios conflictivos que han involucrado a las empresas que se han sucedido como titulares de los derechos, a las autoridades gubernamentales y a diversos sectores de la población. Varias son las causas que explican estos hechos, que se han activado debido a las demandas de diversos sectores de la población para participar de los beneficios (sobrestimados o no) de la actividad minera. Reducir la problemática de Las Bambas a preocupaciones por

la afectación del ambiente impediría comprender la complejidad del proceso que se ha ido configurando en la zona.

Lo concreto es que el modelo de gobernanza aplicado a Las Bambas en sus diferentes etapas –en el marco institucional de gobernanza que regula y establece límites a la actividad minera en el país– no ha permitido reducir la conflictividad en la zona. Los mecanismos de interacción empleados por los órganos estatales o las empresas que han tenido bajo su dirección Las Bambas, han contribuido más bien a deteriorar los acuerdos sociales sobre los cuales debía desarrollarse la mina. Así, los incidentes conflictivos se tornan cíclicos, con picos de alta tensión y, luego, períodos de tenso apaciguamiento a la espera de otro hecho desencadenante, con lo que se configura un círculo sin fin.

Este estudio considera que la gobernabilidad, entendida como la capacidad efectiva de *gobierno* derivada de una situación de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas de la sociedad y las capacidades de las autoridades gubernamentales para responder a ellas de forma eficaz y legítima, solo puede lograrse con la participación de los demás actores sociales que conforman un sistema sociopolítico local y sus conexiones con el entorno nacional. En el caso de Las Bambas, y con un enfoque simplificador, ello implica que la gobernabilidad depende de todos los actores que confluyen en el proceso de toma de decisiones y sobre los cuales se asientan los equilibrios de poder en la zona: empresa, Estado en sus distintos niveles y población (entendida en su diversidad de intereses y opiniones, como se detalla más adelante).

Con esta aproximación, comprender los problemas específicos de gobernabilidad relacionados con la ejecución de Las Bambas requiere un análisis detallado que permita delinear las diversas redes de gobernanza que se han ido conformando entre actores públicos y privados.

En esa línea, esta investigación busca comprender de qué manera las diversas redes públicas y privadas (formales e informales) aplicadas en la gestión de Las Bambas han contribuido a generar condiciones sociales de gobernabilidad. A partir de un estudio exhaustivo de la mayor inversión minera hecha en el país hasta la fecha, resulta posible evaluar la funcionalidad del modelo de gobernanza puesto a prueba para el caso Las Bambas respecto al nivel de gobernabilidad permitido. Además, en un segundo nivel de análisis, a partir

del caso Las Bambas se pueden problematizar las condiciones para la gobernanza de la actividad minera en el país.

Antes de emprender el análisis, sin embargo, es importante tomar en cuenta algunas cuestiones previas. En primer lugar, las dimensiones del proyecto Las Bambas –medidas por los montos invertidos, el territorio, las comunidades y los recursos naturales involucrados, las redes de gobernanza construidas o las expectativas generadas– son de tal magnitud que inevitablemente algunos detalles han quedado de lado. Aun así, lo sustancial ha sido recogido. La investigación pudo identificar, de este modo, aquellos desequilibrios en la gobernabilidad que han tenido un mayor significado e impacto en el desenvolvimiento de los acontecimientos, algunos de los cuales alcanzaron resonancia pública a nivel nacional. Además, si bien no todos estos desequilibrios se relacionan directamente con una acción u omisión de parte de la empresa Las Bambas, deben su origen a la presencia de la minera y los intereses y expectativas generados por ella. Es en esa medida que se justifica que sus alcances sean incluidos en el análisis.

Segundo, dadas las características del objeto de estudio, esta es una investigación cualitativa. Lo que no se puede obtener como resultado general se su-ple por la profundidad del análisis del caso. La riqueza del trabajo se sustenta en los datos y detalles que permiten configurar y desagregar las dimensiones de las redes de gobernanza en torno al proyecto minero Las Bambas, y su funcionalidad frente al alto grado de conflictividad que se ha instalado en la zona.

En tercer lugar, y con el fin recién expuesto, se han utilizado fuentes de información de diverso tipo. Las fuentes primarias, los testimonios, fueron obtenidos con una serie de entrevistas semiestructuradas realizadas a un conjunto importante de actores –de la empresa, de la población o del Estado– que han ejercido diferentes funciones. Se entrevistó en total a quince representantes de la población, cinco de la empresa Las Bambas (o sus subsidiarias) y siete funcionarios estatales de diversas entidades. El criterio para escoger a estos actores se basó en su nivel de involucramiento con la problemática descrita en el estudio y su interés y disposición para compartir su experiencia, lo que los lleva a tener una posición fundamentada sobre el proceso seguido, las causas del conflicto y los papeles cumplidos por cada una de las partes involucradas.

Deben mencionarse a este respecto las ostensibles dificultades a las que se ha debido hacer frente para acceder a testimonios, principalmente de los representantes de la empresa pero también del Estado. En reiteradas ocasiones fueron infructuosas las gestiones para la obtención de entrevistas, incluso bajo la condición de que el nombre del entrevistado o entrevistada permanecería en reserva. Ello revela la importancia que ha tenido y tiene Las Bambas, y las secuelas de cada episodio de conflicto que han deteriorado las relaciones entre las partes y ahondado desconfianzas mutuas. La mayoría de entrevistados que han sido parte de la empresa y del Estado solicitaron no ser citados con nombre propio en la investigación. En el primer caso, debido a las políticas de la empresa, y también porque el gremio minero se caracteriza por cierto hermetismo para transmitir información o comunicar algo que pudiera poner en mínimo riesgo su visión e intereses. En el segundo caso, porque los funcionarios estatales entrevistados forman o han formado parte de espacios de diálogo vigentes sobre Las Bambas, y una opinión valorativa sobre el proceso podría generarles algún tipo de conflicto de interés o descalificación.

Como fuentes primarias de información se han incorporado también extractos de audios y registros de las reuniones de los espacios de diálogo, entrevistas televisivas y fragmentos de audiencias de comisiones de trabajo del Congreso de la República que han tratado el caso Las Bambas. Por otro lado, las fuentes secundarias utilizaron informes de organismos estatales, investigaciones académicas, informes y publicaciones de organismos no gubernamentales (ONG), entre otras. Para la descripción del caso se han considerado además numerosas notas de prensa y entrevistas con actores que están disponibles en la web (Youtube).

Finalmente, respecto al marco temporal de la investigación, el análisis se centra en el período comprendido entre el anuncio de la venta en el año 2013 (que determinó las posteriores modificaciones en el EIA de Las Bambas y la ulterior venta de la minera a MMG) hasta fines de febrero de 2017, con la aprobación del Plan de Desarrollo de Cotabambas. En una primera etapa de la investigación se fijó esta última como la fecha de cierre, porque coincidió con un período en el que la conflictividad se detuvo, tras la cuestionada validación del Plan de Desarrollo de Cotabambas por su alcalde provincial y las autoridades del gobierno nacional. Ello en un contexto signado por las malas condiciones climatológicas existentes en la zona debido a la temporada de lluvias (que neutralizan cualquier medida de movilización social) y la emer-

gencia por el fenómeno El Niño costero en la zona norte del país, que ocupó en su momento la atención pública y la del gobierno nacional.

Siendo este (2013-febrero de 2017) el período central del estudio, se incorporan sin embargo algunos hechos y procesos producidos antes y después de él, de modo que se cubre todo el tiempo de existencia de Las Bambas, desde su concesión en el año 2004 hasta el primer trimestre del año 2018, que coincide con la renuncia a la presidencia de PPK y el cierre de una etapa de crisis política, en un contexto de estado de emergencia en el corredor minero de Las Bambas desde agosto de 2017 (véase la nota 49 de este trabajo).

Es claro que para entender los problemas surgidos en las redes de gobernanza a partir del año 2013 resultaba necesario explicar de qué forma se organizaron y funcionaron previamente, en particular en lo que se refiere a las interacciones creadas entre la empresa y la población; en el otro extremo temporal, el tiempo añadido se justifica por los acontecimientos ocurridos a lo largo de todo el año 2017 y comienzos de 2018, que comprenden elementos de cambio y continuidad en las redes de gobernanza, necesarios para tener una perspectiva integral de la problemática social en la zona y las perspectivas a futuro.

Hechas estas precisiones generales, queda indicar que la investigación se divide en tres partes principales que, a su vez, se subdividen en una serie de capítulos y subcapítulos. La primera parte aborda algunas líneas conceptuales de las principales variables del estudio, gobernanza y gobernabilidad, buscando establecer la manera en que interactúan entre ellas, en función de los fines de la investigación ya descritos. Luego se hace una presentación general del modelo de gobernanza minero que se implementó en el país a comienzos de la década de 1990. Por la extensión y amplia variedad de temas abordados en este modelo, realizar una descripción y análisis exhaustivo de cada uno de ellos excedería los alcances de este documento. Por ello, se busca limitar el análisis a aquellos temas incluidos en el marco normativo e institucional estatal que permitan contextualizar y comprender de forma más clara los alcances y limitaciones del modelo de gobernanza aplicado a Las Bambas.

En la segunda parte se ingresa en el estudio de caso, desarrollando la narrativa central de la historia de Las Bambas, con énfasis en la manera cómo se han estructurado las redes de gobernanza entre actores públicos y privados, los

principales arreglos formales/institucionales obtenidos para la consecución de los objetivos de la mina, y los principales episodios conflictivos ocurridos desde que se aprobó la concesión del proyecto. En este último caso se diferencian los elementos y variables del modelo de gobernanza aplicado que explicarían la alteración de los niveles de conflictividad existentes.

Los hallazgos identificados en el estudio de caso son presentados y analizados en la tercera parte, en función de las variables que se han delimitado conceptualmente en la primera: gobernanza y gobernabilidad. Considerando la magnitud y variedad de información recogida para este trabajo, se ha visto pertinente dividir el análisis en dos secciones: la primera aborda algunos aspectos específicos del caso Las Bambas que evidencian una serie de deficiencias y vacíos en el esquema de gobernanza institucional-formal que regula diversos aspectos relacionados con la ejecución de actividades mineras en el país, y que han contribuido a deteriorar las condiciones sociales que sustentan la gobernabilidad de la mina.

La segunda sección de esta tercera parte analiza cómo la aplicación de ciertas formas de interacción con la población por parte de las autoridades gubernamentales y la empresa, ha contribuido a atenuar o agravar los problemas de gobernabilidad en la gestión de Las Bambas en sus diferentes etapas. Una mención particular refiere, en un subcapítulo aparte, al papel cumplido por los alcaldes, cuyas acciones u omisiones han tenido efectos significativos sobre la gobernabilidad. Diferente ha sido el caso de las autoridades regionales: sea por la distancia y desconexión existente con la capital del departamento (Abancay), sea por las escasas competencias del gobierno regional de Apurímac (GORE Apurímac) para asumir alguna función en la gestión de la conflictividad alrededor de Las Bambas, lo concreto es que esta instancia de gobierno no tuvo mayor protagonismo en los sucesos descritos en la investigación.

Por último, se presentan las conclusiones generales del trabajo, los anexos y las referencias bibliográficas. Respecto a los anexos, se han seleccionado aquellos documentos que permiten sustentar algunas de las afirmaciones que se desarrollan en la investigación, tomando como criterio, también, su nivel de accesibilidad por otros medios. Además, considerando la extensión de los anexos, se ha optado por incorporarlas en la página Web de *CooperAcción*, a través de la siguiente dirección URL: <http://cooperaccion.org.pe/gobernanza-las-bambas/>; o <http://bit.ly/2OwcVli>.

PRIMERA PARTE

1. GOBERNANZA Y GOBERNABILIDAD

1.1. ALGUNOS APUNTES SOBRE CONFLICTO SOCIAL Y GOBERNABILIDAD

El conflicto social, definido por la Defensoría del Pueblo como un «proceso complejo en el cual sectores de la sociedad, el Estado y las empresas perciben que sus objetivos, intereses, valores o necesidades son contradictorios y esa contradicción puede derivar en violencia» (2012: 25), es entendido en este documento a partir de dos premisas planteadas por diversos autores¹. La primera, que es inherente a la vida en sociedad, constituye una de sus manifestaciones: «el conflicto siempre está presente, de manera latente o manifiesta, como expresión del propio dinamismo y diversidad social» (Calderón 2012: 46). Para Tanaka (2013: 2), «en regímenes democráticos la conflictividad social es parte de una dinámica pluralista y consecuencia lógica de un ejercicio de libertades, de capacidades de acción colectiva y de participación en el espacio público». Por tanto, la vida en sociedad comprende intrínsecamente el conflicto.

De lo anterior se desprende la segunda premisa: los conflictos sociales no conllevan necesariamente violencia, sino que albergan la posibilidad de transformar las relaciones entre los grupos sociales enfrentados de forma positiva o negativa. El resultado depende de una serie de variables, tales como la fuerza de cada uno de los actores involucrados, los intereses que se buscan

¹ Como la Defensoría del Pueblo (2007: 40; y 2012: 28), Calderón (2012: 46), Mercado & González (2007: 207), Silva (2008: 29) y Tanaka (2013: 2).

defender y, principalmente, la forma en que estos son gestionados por el Estado en su función de garante del orden público y el respeto de la legalidad.

De esa manera, el conflicto contiene en sí mismo el germen de su propia transformación –para bien o para mal–, lo cual depende en buena parte de los mecanismos aplicados para la solución de la controversia. Una deficiente gestión de una situación conflictiva puede contribuir a ahondar aún más las divisiones entre las partes enfrentadas, hasta situaciones que podrían derivar en actos de violencia. Pero una gestión adecuada que permita establecer equilibrios mínimos entre los intereses involucrados, sobre la base de procesos de entendimiento mutuo y consenso, puede conducir a una «transformación positiva» del conflicto. Como apunta la Defensoría del Pueblo (2012: 29), «todo conflicto social puede devenir en violencia, pero el conflicto no conlleva, per se, el ejercicio de actos violentos [...] pues las percepciones discrepantes entre los actores sociales pueden tener un curso pacífico mediante negociaciones directas o mediadas o procedimientos legales».

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

Tal como indica el autor (2001: 33-36), esta definición recoge cuatro de los componentes básicos de la gobernabilidad: *eficacia* (y, agregaríamos, *eficiencia*), que «es pensada como una propiedad de los sistemas políticos definida por su capacidad para alcanzar objetivos prefijados al menor costo posible». Luego, la *legitimidad*, que parte de la tradición política humanista del «buen gobierno», cuyos fines son la búsqueda de la justicia y el bienestar general; esta categoría destaca «los componentes consensuales que requiere el funcionamiento adecuado de todo sistema político» y enfatiza las «amenazas a la gobernabilidad provenientes de la exclusión, los rezagos sociales y la imposibilidad –por parte de vastos sectores de la población– de acceder a una vida digna». Por último, la *estabilidad*, enlazando los componentes descritos (eficacia, eficiencia y legitimidad), se relaciona con la continuidad o sostenibilidad del accionar político.

Una de las premisas que guían este trabajo es que las leyes e instituciones formales no son estáticas, sino constituyen una expresión dinámica

de las interacciones sociales y los equilibrios de poder existentes. Derecho y sociedad se encuentran en una relación de mutua dependencia, en la cual el primero busca regular a la segunda, pero, a su vez, la segunda condiciona y moldea al primero. Nuevas condiciones sociales invocan nuevas leyes e instituciones. En esa medida, un sistema político será más gobernable (estable) «en la medida en que posea una mayor capacidad de adaptación y una mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político» (Camou 2001: 33-35).

Dado que la gobernabilidad surge de un equilibrio dinámico entre el nivel de demandas y las capacidades de respuesta gubernamentales, es posible establecer niveles de gobernabilidad como producto de las interacciones entre ambas variables. Camou, que define la gobernabilidad como «un estado, una propiedad o una cualidad que nos indica el “grado de gobierno” que se ejerce en una sociedad» (2001: 25), distingue cinco situaciones en un espectro continuo (2001: 38-39):

- **Gobernabilidad «ideal»:** equilibrio armónico entre el nivel de demandas sociales y las capacidades de respuesta gubernamental (sociedad sin conflictos o conflictos «neutralizados»).
- **Gobernabilidad «normal»:** equilibrio dinámico entre demandas sociales y respuestas gubernamentales. Ello no quita que se presenten conflictos o divergencias entre los actores, pero «esas diferencias son aceptadas como tales e integradas en el marco de la relación de gobierno vigente en una sociedad» (2001: 39). Por lo tanto, es posible que en un modelo de gobierno existan demandas sociales irresueltas o insatisfechas (es decir, situaciones conflictivas o potencialmente conflictivas) y, a la vez, niveles adecuados de gobernabilidad; aun en esa situación, resulta posible llegar a ciertos acuerdos básicos sobre la conducción del gobierno y la forma en que se relacionan (o se enfrentan) los distintos actores sociales.
- **Déficit de gobernabilidad:** implica que los desequilibrios entre demandas sociales y respuestas gubernamentales (que se presentan en el nivel de gobernabilidad «normal») son percibidos como inaceptables «por actores políticamente organizados y que hacen uso eficaz de su capacidad para amenazar la relación de gobierno en una situación dada» (2001: 37-38). De esa manera, las percepciones, valores o creencias de la población condicionan su mayor o menor rechazo frente a aquellas demandas irresueltas o situaciones consideradas injustas.

- **Crisis de gobernabilidad:** implica una proliferación de desequilibrios entre demandas sociales y respuestas gubernamentales, en la cual las primeras superan continuamente y de modo significativo a las capacidades de respuesta del gobierno.
- **Ingobernabilidad:** implica una situación límite que conlleva «la virtual disolución de la relación de gobierno que une, por ambos lados, a los miembros de una comunidad política» (2001: 39). Según Camou, tanto la gobernabilidad «ideal» como la ingobernabilidad constituyen conceptos límites y excepcionales. Por ello, el análisis debe centrarse en los otros tres estados intermedios, en tanto describen las situaciones políticas más frecuentes.

Otra cuestión importante a tomar en cuenta en esta definición de gobernabilidad planteada por Camou, es que parte de una aproximación axiológica, en el sentido de que la gobernabilidad contempla una dimensión valorativa o ética en la práctica de gobierno, orientada a obtener *legitimidad*. Por tanto, alcanzar la gobernabilidad supone respetar los márgenes que establecen los principios democráticos de equilibrios y contrapesos de poderes y respeto de derechos fundamentales, los que sostienen los sistemas políticos modernos como el peruano. De acuerdo con este esquema, no basta la capacidad de las autoridades gubernamentales para tomar decisiones en torno a bienes públicos, sino que se busca alcanzar ciertos consensos mínimos o puntos en común con todos los actores involucrados.

Sin embargo, ello no siempre ha sido así; los sistemas políticos tradicionales se han caracterizado por mantener una estructura vertical y centralizada en su proceso de toma de decisiones, con reducidos espacios para el involucramiento de la población en el manejo de los asuntos públicos. Este modelo de gobierno se quebró en la década de 1970 con la denominada «crisis de gobernabilidad» de las democracias occidentales², lo que dio lugar a una serie de estudios que buscaban diagnosticar los problemas que habían suscitado esta crisis y plantear alternativas. El informe pionero, denominado «Sobre

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

la gobernabilidad de las democracias»³, permitió diagnosticar una serie de problemas estructurales que afectaban la gobernabilidad en las principales democracias industrializadas: pérdida de confianza y liderazgo de un Estado omnipresente, con una estructura jerárquica y vertical que era incapaz de asimilar y dar respuesta adecuada a las demandas de una ciudadanía que reclamaba mayores niveles de participación en la toma de decisiones públicas, y que estas pudieran incorporar sus propios intereses y prioridades (Fontaine & Velasco 2011: 27-28; Ríos & Trujillo 2014: 367).

Y aunque el diagnóstico presentado en estos estudios se centraba en los problemas de los países industrializados, recogía varias de las dificultades que enfrentaban los sistemas políticos de países con menores niveles de desarrollo como los latinoamericanos: los mecanismos de representación política tradicionales (a través de elecciones periódicas) no habían logrado atender necesidades básicas de su población y establecer relaciones más equitativas en materia de desarrollo económico y social, lo que generó una brecha creciente entre las expectativas ciudadanas (que en el caso de América Latina se plasmaron en la emergencia de movimientos sociales antisistema) y las capacidades del Estado de canalizarlas positivamente.

Los factores descritos reflejaron la necesidad de muchos Estados nacionales de impulsar un rediseño de sus estructuras político-institucionales con el fin de redefinir el ejercicio de su soberanía y la idea misma de *gobernar*, como medio para evitar continuas crisis de gobernabilidad, con una ciudadanía progresivamente más empoderada y consciente de sus derechos. Este rediseño debía considerar además una emergente globalización, que traía consigo la apertura de fronteras, la propagación de los medios de comunicación masivos y la aparición de nuevos actores con capacidad de influir en las decisiones públicas: organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y corporaciones multinacionales.

Los modelos teóricos y prácticos que surgieron para dar una salida a esta crisis en el contexto descrito alimentaron el concepto moderno de gobernanza, que se desarrolla a continuación.

3 Entregado a la denominada Comisión Trilateral, fundada en 1973 para fomentar la cooperación entre Estados Unidos, Europa y Japón.

1.2. ALGUNAS LÍNEAS CONCEPTUALES SOBRE GOBERNANZA

Originalmente, el concepto de gobernanza (*governance*) fue entendido como sinónimo de *gobierno*, sea como acción de gobernar (o gobernarse), o como forma o sistema de gobierno. También se asociaba este concepto al de gobernabilidad. Solo a partir del 2000, el Diccionario de la Real Academia Española (RAE) antepone como definición el «arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado» (González 2014: 343-344). Pero, en su acepción moderna, *gobernanza* engloba un fenómeno mucho más amplio y complejo, que podría parecer etéreo y poco preciso.

Con base en las aproximaciones de distintos autores⁴ a este concepto, se han podido identificar diversas acepciones, pero también algunos elementos comunes y características transversales; estas últimas se desarrollan a continuación, en función del enfoque trazado en esta investigación:

1) Jan Kooiman (2005: 59) parte de concebir a las sociedades modernas como *diversas, complejas y dinámicas*: la diversidad se refiere a la naturaleza misma de los actores sociales y al grado en el que difieren; la complejidad constituye un indicador de la densidad de los entramados en las interacciones y estructuras que rigen las relaciones entre los actores sociales que forman un sistema sociopolítico determinado; y el dinamismo concierne a las tensiones que se presentan en un sistema y entre sistemas, y que dan lugar a un proceso continuo de transformación social. En el marco de esta definición, la gobernanza se conforma sobre la base de prácticas *dinámicas* de intercambio, coordinación, control y toma de decisiones entre *complejas* redes de actores, tanto públicos como privados; estas redes interactúan entre sí para obtener un beneficio mutuo, asignándose recursos y prestándose servicios. Los actores se definen por su capacidad de agencia o poder de acción, y se caracterizan por su interdependencia y por su *diversidad* de intereses, valores, metas o posiciones ideológicas. Otra característica de estas redes es que son flexibles y se expresan en múltiples niveles.

4 Como es el caso de Kooiman (2005), Laporta (2014), Natera Peral (2005), Fontaine & Velasco (2011), Rhodes (1996), Ríos & Trujillo Urrea (2014) y Czempiel & Rosenau (1992).

2) Las redes de actores crean sus propias reglas de juego y estructuras de gobierno, de modo que pueden establecerse redes de tipo público-privado, privado-privado o incluso público-público. Las formas primarias de relaciones en una sociedad se desarrollan entre privados y están signadas principalmente por principios de lógica racional (mercado) para asignar recursos de forma más eficiente. Las intervenciones de los actores públicos se dan en la medida en que estas interacciones de privados afecten un determinado interés o bien público. Pero no es infrecuente que redes interdependientes entre privados mantengan ciertos niveles de autonomía respecto a las estructuras y jerarquías estatales en la gestión de asuntos públicos.

3) Las estructuras de gobierno, funciones y reglas de juego que crean y ponen en práctica estos actores públicos o privados en sus interacciones limitan sus capacidades de acción. Algunos de estos límites adoptan la forma de instituciones formales (reconocidas por el sistema jurídico-político), mientras otras permanecen en la informalidad. Como indica Kooiman (2005: 74), «las instituciones dan forma a los intereses de aquellos que interactúan y son, a su vez, influenciados por ellos». El hecho de que muchas de estas prácticas de interacción entre redes de actores no sean reconocidas legalmente no les resta validez para asignar recursos de forma eficiente y resolver los conflictos que pudieran surgir (incluso en muchos casos con mayor eficacia que los procedimientos formales).

4) Es la fortaleza y sostenibilidad de estas prácticas entre redes de actores públicos y privados lo que coadyuva a su institucionalización. Para Robert Putnam (1993: 167), una mayor institucionalización demanda contar con «capital social», concepto que hace referencia al conjunto formado por la confianza, las normas y las redes de cooperación que personas o grupos de personas pueden construir en sus interacciones sociales con la finalidad de resolver sus problemas comunes de forma más eficiente. Mientras más sólidas sean estas redes, mayores serán las posibilidades de que los miembros de un grupo social cooperen para lograr una meta común.

De esa manera, la gobernanza está impregnada de valores y principios éticos que rigen las relaciones entre los actores sociales, entre

gobernantes y gobernados; conceptos como «justicia», «desarrollo», «responsabilidad», «lealtad», «compromiso», están siempre presentes en el imaginario de la diversidad de actores que conforman un sistema sociopolítico. Esta aproximación axiológica corresponde al nivel «meta» de la gobernanza, donde puede ser más reconocible la relación entre gobernanza y conceptos como «buen gobierno», «democracia» o «Estado de derecho». La gobernanza no se puede disociar de valores y principios éticos que configuran las instituciones que establecen las reglas de juego sobre las cuales se desarrollan las interacciones a un nivel primario.

Además, en el nivel «meta» de la gobernanza se disocian los modelos de gobierno; como indica Kooiman, «lo que para un elemento, modo u orden de gobierno puede parecer prudente, puede ser bastante imprudente para otro» (2005: 76). El carácter diverso de la sociedad hace que puedan existir distintas miradas sobre un mismo valor o principio ético, lo cual constituye una expresión de su complejidad y, a la vez, es fuente de su dinamismo.

5) La gobernanza reconoce que los asuntos de interés público ya no son materia exclusiva de las estructuras estatales; ya no hay un único centro, no existe una sola autoridad depositaria del poder de decisión, sino múltiples redes con una considerable autonomía (Rhodes 1996: 657). En esa medida, las decisiones sobre políticas públicas ya no emanan solamente de las disposiciones de la autoridad gubernamental central, sino que constituyen el resultado de un proceso de socialización y negociación con los actores y agentes que pudieran estar involucrados o ser afectados, de modo que se generan consensos mínimos y puntos en común respecto al contenido y alcances de estas políticas. Este proceso previo contribuye a generar confianza y legitimidad entre los actores involucrados, y otorga sostenibilidad a las acciones ejecutadas.

6) Gobernanza no es sinónimo de gobierno (Czempiel & Rosenau 1992: 4). Ambos hacen referencia a conductas que se enmarcan en un conjunto de reglas; pero gobierno se relaciona con actividades respaldadas por la autoridad formal, coactiva, que ejercen los poderes públicos. Por su parte, gobernanza se refiere a actividades que se sustentan en metas y funciones compartidas que pueden derivar o no de obligaciones y responsa-

bilidades establecidas formalmente, y que no necesariamente requieren de los poderes fácticos estatales para garantizar su funcionamiento. En ese sentido, la gobernanza engloba un fenómeno más amplio que el gobierno («gobierno más allá del gobierno»), abarcando instituciones formales pero también informales (no prescritas por ley). Por tanto, para la gestión de los asuntos públicos la autoridad estatal se ve obligada a sostenerse menos en su autoridad y más en sus capacidades para articular los intereses de todas las partes concernidas.

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

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

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

1.3. La gobernanza de los recursos naturales

La gobernanza de los recursos naturales constituye una de las dimensiones del modelo expuesto. Altomonte & Sánchez (2016: 16) la definen de la siguiente manera:

Es el gobierno del sistema de relaciones y conductas que articulan el funcionamiento de la industria en su entorno social, político, económico y natural. Se trata del conjunto de mecanismos, procesos y reglas a través del cual se ejerce la autoridad sobre dicha actividad, de las conductas entre las partes y la protección de la naturaleza y de los derechos básicos, y se refiere al funcionamiento de las instituciones en la amplia diversidad de agentes y reglas que influyen sobre ella, con miras al presente y al futuro.

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

¿Y quiénes son los actores que intervienen en la gobernanza de los recursos naturales? Para efectos de esta investigación se ha adoptado un enfoque simplificador de las amplias dimensiones de este fenómeno, pero que a la vez sirve como un valioso punto de partida para comprender de manera clara el carácter multidimensional de cada actor. De esa manera, los tres ejes principales en la gobernanza de los recursos naturales que se han definido son: las autoridades gubernamentales, principalmente aquellas encargadas de la regulación del uso de estos recursos; las empresas o corporaciones (públicas o privadas) cuyos intereses se orientan a explotar estos recursos; y la población que habita en las zonas de influencia de las actividades extractivas y que, en mayor o menor medida, también hacen uso de parte de los recursos naturales y el entorno que requieren las empresas para su operación.

Resulta ahora importante describir algunas ideas generales que permitan caracterizar a cada uno de estos actores.

AUTORIDADES GUBERNAMENTALES

Sus mecanismos de gestión de los asuntos públicos y de interrelación con los demás actores se enmarcan principalmente en las leyes y procedimientos formales. Estos se pueden ir modificando de acuerdo con variables internas o externas, como por ejemplo la orientación del gobierno de turno, los cambios en la correlación de fuerzas y equilibrios existentes con los demás actores (empresa y población), la cotización de las materias primas en el mercado internacional o los compromisos internacionales asumidos (cuyos niveles de cumplimiento pueden derivar en el otorgamiento o restricción de préstamos y la incorporación en espacios de libre comercio).

Además, hay que tomar en cuenta las dimensiones que ahora tiene el aparato estatal. Como señala Natera Peral (2005: 57):

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

El Estado debe ser entendido, pues, en esa multidimensionalidad. En muchos asuntos públicos, como es el caso de la gestión de los recursos naturales y la resolución de conflictos que se derivan de su uso o intención de aprovechamiento, intervienen no solamente los ministerios u organismos técnicos especializados pertenecientes al nivel del gobierno central (o nacional), sino también representantes de toda la estructura vertical del Estado: autoridades regionales y locales. Estas últimas no siempre coinciden con las posiciones o intereses de los representantes del gobierno central, y pueden presentarse en algunos casos incluso como abanderadas de las demandas locales. Por tanto, en un modelo de gobernanza, las acciones o políticas promovidas por el gobierno central no solo tienen que lidiar con los intereses de la población o los de las empresas privadas, sino también con los de los representantes de la propia estructura jerárquica del Estado (autoridades locales y regionales).

Otro punto que debe ser tomado en cuenta para caracterizar a las autoridades gubernamentales es que *Estado* no es lo mismo que *gobierno*. Una

forma simplificadora de diferenciar ambos términos parte por analizar el Estado en su doble dimensión: como institución que representa el nivel agregado más desarrollado de arreglos institucionales que penetran todas las esferas y dimensiones de la vida en sociedad; y como actor, encargado de impulsar las políticas en función del interés común. Las orientaciones ideológicas, lineamientos, principios o marcos que guían al Estado como actor son las definidas por el gobierno, es decir, aquel órgano que tiene el poder estatal en un determinado período. Es preciso resaltar que, en esta investigación, las menciones al *gobierno central* refieren a los órganos conformantes del Poder Ejecutivo de nivel nacional (ministerios y organismos técnicos especializados) que establecen las guías orientadoras de gobierno en cierto período.

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

EMPRESAS

Las empresas extractivas que operan o tienen la intención de operar en un territorio determinado se rigen también, y en primer lugar, por las leyes vigentes del Estado en el cual actúan. Asimismo, en mayor o menor medida (dependiendo de variables como el tamaño de las empresas y sus necesidades de financiamiento), estas empresas han ido adecuando sus prácticas a estándares ambientales y sociales internacionales, establecidos desde agencias multilaterales como el Banco Mundial. Ello ha generado una cierta normalización en el sector extractivo, de modo que ahora resulta posible la identificación de buenas y malas prácticas, más allá de lo establecido en la normativa nacional de cada país.

Además, en el marco –muchas veces difuso– de los principios y obligaciones que incorporan las empresas como buenas prácticas en sus ámbitos de influencia, estas desarrollan un conjunto de acciones para mejorar las condiciones de vida de la población que pudiera ser afectada por sus operaciones.

Estas acciones se pueden enmarcar en el concepto de Responsabilidad Social Empresarial (RSE), y tienen como propósito generar legitimidad entre la población. Los alcances de la RSE involucran un cambio de paradigma en el papel de las empresas privadas, en particular para las extractivas que operan en zonas rurales alejadas. De acuerdo con este concepto, la responsabilidad de las empresas extractivas en el mejoramiento de las condiciones sociales de la población que se ubica en su campo de acción trasciende el mero cumplimiento de las normas y procedimientos formales necesarios para obtener la licencia de operación⁵.

Por lo general, las empresas extractivas se encuentran asociadas en gremios, que buscan incidir en los demás actores en función de los intereses de sus agremiadas. Las cámaras de comercio constituyen otra modalidad a través de la cual las empresas extractivas actúan en los ámbitos regional y local. Además, los medios de comunicación también contribuyen a la formación de una opinión pública favorable a la actividad extractiva.

El poder económico del que gozan las empresas las coloca en una situación de ventaja sobre la población para conseguir que las normas se definan en función de sus propios intereses. No debe perderse de vista que la significativa contribución de la actividad minera a las economías nacionales constituye un argumento muy importante cuando se trata de tomar decisiones sobre la conveniencia de una operación de extracción de minerales, que de otro modo permanecerían en el subsuelo con un valor presente declinante conforme las tecnologías reducen su utilidad futura.

POBLACIÓN

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

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

ese sentido, por las dimensiones de la operación, el área de influencia podría tener un alcance comunal, local, o regional (e incluso hasta multirregional). La población tampoco representa un solo bloque unificado. Se subdivide a su vez en distintos niveles y dimensiones, en función de la similitud o convergencia de sus intereses, necesidades y demandas, algunas de las cuales pueden ser excluyentes entre sí. Esto obliga al resto de actores (empresa y autoridades gubernamentales) a interrelacionarse con más de un grupo social a la vez para poder gestionar la explotación de un recurso natural. No se debe dejar de lado que la puesta en operación de un proyecto extractivo atrae también a individuos ajenos al ámbito de influencia, quienes buscan trabajo o hacer negocios en el nuevo contexto, o simplemente confían en obtener beneficios de modo oportunista, agregando nuevas agendas de intereses no siempre legítimas.

La población original puede dividirse para tomar posición frente a los demás actores de acuerdo con diversas variables: su pertenencia a un mismo ámbito geográfico o político; el ser afectada de la misma manera por algún componente del proceso operativo (como el procesamiento y traslado del mineral para el caso de la minería); el tener expectativas económicas o políticas (electorales o de legitimidad de liderazgos locales) sobre la base de la presencia de la empresa extractiva; o el buscar un modelo de desarrollo alternativo, entre otras. Pero en muchos casos subyace a estas demandas una insatisfacción de necesidades básicas que no han podido ser mitigadas por el Estado. De ahí la necesidad de diferenciar el problema de la demanda social en una situación de conflicto. Para la Defensoría del Pueblo, «el problema es el objeto del conflicto. Es un componente de la realidad que se pretende cambiar o modificar para avanzar en la dirección de una solución propuesta» (2012: 29). La demanda social es la forma cómo se materializa el problema: «pliegos de reclamos», «pronunciamientos públicos» o «plataformas de lucha» que expresan las posiciones de los actores de la población. Las demandas constituyen, propiamente, las acciones colectivas de protesta. De esa manera, no siempre coinciden el problema por resolver (o las reales aspiraciones que se busca satisfacer en una situación conflictiva) y las demandas planteadas (la manera en que esas aspiraciones se expresan públicamente).

Los mecanismos con los que cuenta la población para interpelar a las autoridades gubernamentales y a las empresas sobre la forma cómo se gestionan los recursos naturales son el resultado de las reglas de juego y los procedimientos establecidos en la legislación. Sin embargo, en muchos casos ocurre que los marcos institucionales formales no resultan suficientes

para que los diversos sectores de la población (y sus variadas necesidades por atender) perciban que sus demandas (legítimas o no) son razonablemente atendidas. Cuando los procedimientos legales resultan insuficientes o carecen de legitimidad, la población puede ejercer mecanismos de presión para que sus demandas se atiendan, lo que en muchos casos deriva en situaciones violentas si los demás actores (empresa y autoridades gubernamentales) no tienen las capacidades para gestionarlas adecuadamente.

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

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

1.4. GOBERNANZA Y GOBERNABILIDAD

Para los fines de esta investigación, se entiende la gobernanza como la forma en que diferentes actores públicos y privados toman decisiones sobre un bien común, con base en unas reglas de juego que se materializan en leyes, arreglos institucionales y acuerdos entre privados o de tipo público-privado (sean formales o informales). Según esta definición, alcanzar niveles «normales» de gobernabilidad conlleva que el modelo de gobernanza aplicado pueda articular adecuadamente los intereses y expectativas de los actores concurrentes; o, dicho de otra manera, que las desigualdades existentes sean percibidas como «aceptables» por todas las partes (que, en el caso de las actividades mineras, son el Estado-gobierno, la empresa y la población).

Así, en último término, un modelo de gobernanza funciona cuando permite la gobernabilidad. Parafraseando a Camou, lograr esos niveles «normales» de gobernabilidad dependerá de las capacidades que tenga el modelo de gobernanza aplicado para hacer que las decisiones se cumplan (eficacia) con

el menor costo posible (eficiencia), para adaptarse a nuevas y complejas interacciones sociales (estabilidad) y sobre la base de ciertos consensos mínimos (legitimidad).

Siguiendo esta definición, uno de los sustentos de la gobernabilidad refiere al grado de institucionalidad de las prácticas de interacción aplicadas por las redes interdependientes de actores privados (en materia de roles y responsabilidades individuales y compartidas). Por ello, según el esquema propuesto, resulta más adecuado hablar de la gobernabilidad del sistema sociopolítico, que representa un concepto más amplio e integrador que enfocar el problema desde la gobernabilidad estatal. Kooiman define el sistema sociopolítico como producto de un conjunto de interacciones «amplias y sistémicas entre aquellos que gobiernan y los que son gobernados», y que se funda sobre el reconocimiento de las interdependencias entre estos actores, bajo la premisa de que «ningún actor por sí solo, público o privado, tiene el conocimiento y la información necesarios para solventar problemas complejos, dinámicos y diversificados» (2005: 60-61).

Pero si bien la gobernabilidad depende tanto de actores públicos como privados, no se puede negar la primacía de los poderes públicos en un sistema sociopolítico. El Estado es, así, el primer garante de la gobernabilidad mediante el ejercicio de su *ius imperium*, aquel que reclama para sí el ejercicio de la violencia física legítima, parafraseando a Max Weber. Para gestionar los asuntos de interés público, los órganos del Estado se rigen por las leyes y procedimientos formales (reconocidos jurídicamente) y, en menor medida, por mecanismos no reconocidos por ley («informales»), que pueden tener mayores o menores grados de institucionalización. A su vez, estas reglas y prácticas de los poderes públicos se configuran en un sistema de valores y principios que se dotan de contenido y se recrean como consecuencia de las dinámicas sociales y los cambios en los equilibrios entre los poderes existentes.

De esa manera, en su nivel más agregado o desarrollado, la gobernanza es el sistema sociopolítico que emerge de este entramado de interacciones institucionalizadas, y constituye a la vez el cuerpo orgánico que va a ser gobernable o ingobernable. El modelo de gobernanza que se ponga en práctica se irá modificando y delineando en función de sus capacidades para establecer equilibrios razonables entre las demandas sociales y las capacidades de respuesta gubernamentales. Los déficits o crisis de gobernabilidad que se presenten conllevan un replanteamiento de las relaciones y mecanismos de interacción entre los actores y, por tanto, una transformación en el modelo de gobernanza.

En suma, la aproximación propuesta sobre gobernanza y gobernabilidad resulta muy útil para los efectos de esta investigación, pues permite evaluar la funcionalidad del modelo de gobernanza que se ha puesto a prueba con la explotación minera en el Perú para el caso Las Bambas (como marco o categoría de análisis). Se volverá sobre este tema más adelante, al analizar el caso.

1.5. ALGUNOS ASPECTOS GENERALES DEL MODELO DE GOBERNANZA MINERO IMPLEMENTADO A INICIOS DE LA DÉCADA DE 1990

Para comprender el marco actual de la gobernanza minera en el Perú resulta necesario remontarse a inicios de la década de 1990, cuando se implementaron una serie de reformas estructurales que liberalizaron la economía para desarmar el aparato productivo estatal y facilitar la inversión privada, en especial la extranjera. Estas reformas, de carácter neoliberal, redefinieron el papel del Estado en la economía y la actividad productiva. Se modificó así su antigua función productora por la de reguladora de diversas actividades económicas, y se establecieron las condiciones necesarias para promover la inversión privada.

Como parte de este nuevo esquema, la promoción de la actividad minera pasó a constituir un elemento primordial para reactivar la economía peruana en los años 1990 y para la inserción del país en el mercado global. Pero para insertarse con éxito en los mercados mundiales de minerales, cuyo apogeo coincidió con el inicio de este período de reformas neoliberales, se tenían que realizar una serie de reformas estructurales en el modelo de gobernanza minero vigente. Para Damonte (2014: 46), fueron tres las reformas implementadas en ese período que más incidieron en la actividad minera: la privatización de los derechos para explorar y explotar yacimientos (transfiriendo unidades de producción de manos del Estado al sector privado); la creación de excepciones tributarias y ventajas arancelarias; y medidas de flexibilización laboral.

Este nuevo marco de gobernanza mejoró sustancialmente las condiciones para atraer una abundante cantidad de capital al sector minero. Los principales inversores fueron grandes corporaciones que, en un contexto internacional favorable en el que las mineras buscaban nuevas reservas y se estaban implementando las condiciones para facilitar los flujos de inversión, dieron el impulso necesario para el *boom* minero que se inició en el país a mediados de la década de 1990. Fue así como resurgió la actividad minera

en el país, con la puesta en marcha de proyectos de gran envergadura y que funcionan hasta la actualidad.

Sin embargo, este desarrollo de la minería en el país no se vio reflejado en un crecimiento institucional ni en la decisión de fortalecer la presencia del Estado en las áreas de actividad extractiva; aun cuando se vivía un contexto de democratización y posicionamiento de los temas ambientales a nivel global, hubo pocos incentivos para montar un sistema de gestión ambiental eficaz y estándares sociales altos. Peor aún: las reformas neoliberales implementadas tuvieron como consecuencia directa la reducción de la presencia del Estado en espacios de desarrollo minero. El pensamiento neoliberal prevaleciente impulsó la idea de que el mercado y los acuerdos entre privados tenían resultados más eficientes que la intervención estatal, por lo que la nueva política minera relegó a esta última tanto en la producción como en la regulación de las relaciones entre las empresas y las poblaciones aledañas a los proyectos mineros.

En consecuencia, han sido y siguen siendo principalmente arreglos privados los que han venido definiendo el desarrollo de los emprendimientos mineros. En la práctica, cada empresa minera ha ido desarrollando sus propias reglas de juego en lo que consideran su ámbito de influencia, de acuerdo con sus necesidades operativas. De esta manera, «cada emprendimiento minero es un espacio social diferenciado, que se reproduce a partir de las dinámicas sociales específicas desarrolladas en la interacción corporación-comunidad a través de años de tensa y, muchas veces, conflictiva convivencia» (Damonte 2014: 49). En este marco, las transacciones y los acuerdos entre empresas y comunidades se definirían principalmente por los equilibrios de poder existentes: por un lado, por la capacidad de las empresas para imponer sus intereses y viabilizar la ejecución de los proyectos mineros; y, por otro, por la capacidad de presión de las comunidades para participar de los beneficios obtenidos por la actividad extractiva o, simplemente, evitar ser afectados por sus impactos.

Una serie de estudios nacionales⁶ identifican diversos problemas asociados a este marco de convivencia entre empresa minera y comunidades, signado por una notoria ausencia del Estado. Por una parte, las deficiencias estatales en la oferta de servicios públicos básicos (saneamiento, electricidad, salud, infraestructura, etcétera) son suplidas en muchos casos por las

6 Como Alayza (2009), Bebbington (2009), Bebbington et al. (2013), Burneo (2014) y De Echave et al. (2009).

inversiones sociales de la empresa minera. Pero, tal como señalan Bebbington et al. (2013: 26), por lo general estas inversiones carecen «de una visión de desarrollo social a largo plazo, ya que responde[n] a la presión de las áreas de operaciones que necesitan que se establezcan acuerdos con la población para seguir adelante con los proyectos. Esto también hace que se firmen convenios que frecuentemente no se cumplen, incrementando el nivel de conflictividad y desconfianza». Esto se relaciona con la percepción de muchas empresas mineras de que la inversión social constituye un mecanismo de gestión de conflictos, por lo que su objetivo se orienta principalmente a mantener satisfecha a la población y a sus autoridades.

Otra de las consecuencias asociadas con las reformas puestas en marcha a inicios de los años 1990 tiene que ver con el poder y la influencia del gremio minero en las políticas estatales. Tal como ya se indicó, las reformas neoliberales redujeron sustancialmente los niveles de intervención directa del Estado en las actividades económicas. La privatización de empresas públicas y de diversos activos estatales (como operaciones mineras) generó una concentración de poder en pocos grupos económicos, que se vio fortalecida por un conjunto de incentivos tributarios. Empezó entonces la era de la tecnocracia, en un contexto de despolitización del manejo de los asuntos públicos y relegamiento de los partidos políticos y las organizaciones sociales⁷.

En un marco como el descrito –con un Estado reducido y manejado con criterios más técnicos que políticos y la conformación de grupos crecientemente concentrados de poder económico–, se cumplen las condiciones para que los actores privados mejoren sus mecanismos de gestión de intereses y para que los órganos estatales, en sus diferentes niveles y dimensiones, tengan un mayor grado de permeabilidad respecto a los intereses privados, *lobbies* y capacidad de presión de los grupos de poder fácticos. Asimismo, las medidas de presión sobre el Estado pueden provenir no solo de las mismas empresas: medios de comunicación, gremios y *think tanks* también cumplen

7 Francisco Durand (2016: 28), en su estudio sobre captura regulatoria del Estado, califica a los tecnócratas como personajes «estrechamente relacionados con los organismos financieros internacionales y las corporaciones [principalmente economistas], tendiendo a ser empleados por uno y otro, y siendo particularmente propensos a usar la puerta giratoria». Como señala este autor, desde inicios de la década de 1990 hasta la actualidad, el manejo económico del país está a cargo de estos tecnócratas, que ocupan los cargos más altos en entidades como el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) o el Banco Central de Reserva (BCR). Su perfil ideológico los orienta a limitar el papel regulatorio del Estado con el propósito de promover las condiciones más favorables para la inversión privada y el crecimiento como objetivo fundamental de las políticas públicas.

un papel importante, generando las bases comunicacionales (mediáticas) y científicas sobre las cuales se sostienen los intereses empresariales.

En un modelo de gobernanza determinado, esta situación genera una serie de asimetrías desfavorables en relación con otros actores (por lo general de la población) que no cuentan con este tipo de ventajas. Con ello no se quiere decir que el modelo neoliberal es el único modelo de Estado que reproduce estas distorsiones en la vida social. La experiencia indica que todo modelo de Estado –pasado y presente– genera sus propias asimetrías de poder. Lo que se modifican son los actores, así como las formas a través de las cuales estos grupos de poder gestionan sus intereses y resuelven sus diferencias.

En el caso de la actividad minera, la situación descrita se conjuga a la vez con una alta dependencia del Estado de los ingresos generados por ella. En contextos de desaceleración económica, ocasionados justamente por la baja de los precios de los minerales, la búsqueda de las empresas por reducir sus costos enfila contra los estándares ambientales o los derechos de las poblaciones sobre sus tierras, con el fin de mantener los flujos de inversión en esta actividad.

En síntesis, el modelo de gobernanza minero instaurado en la década de 1990 empoderó a las empresas como impulsoras de los procesos de relacionamiento con la población. El Estado, en su papel de actor secundario, se limitó a establecer ciertos parámetros básicos que debe procurar toda estrategia de gestión social para generar una convivencia pacífica entre empresa y población. Posteriormente, a partir de la década de 2000 se han venido implementando una serie de modificaciones y reformas para erigir una institucionalidad ambiental y para que las poblaciones aledañas a los proyectos mineros cuenten con mayores mecanismos para informarse y opinar sobre los alcances de tales proyectos. No obstante, estos avances no se han propuesto modificar sustantivamente el modelo de gobernanza minero puesto en práctica a inicios de la década de 1990. A contramano, muchos de estos avances han sufrido una serie de frenos y retrocesos que han limitado y restringido varias mejoras ya logradas.

En tanto los elementos que configuran el modelo de gobernanza minero son muy amplios, su tratamiento excedería los propósitos de este estudio. Sin embargo, para contextualizar y comprender de mejor manera las limitaciones de este modelo aplicado al caso Las Bambas, resulta pertinente describir previamente algunos aspectos específicos del marco normativo e institucional estatal que regula las actividades mineras y la conflictividad social subyacente. Este análisis se organiza de acuerdo con ciertas materias objeto de regulación, al tiempo que se describe su evolución en los últimos años.

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

El Estudio de Impacto Ambiental (EIA) constituye la certificación ambiental indispensable para la puesta en operación de cualquier tipo de actividad minera. Por un lado, permite identificar los alcances de los efectos que producirá un proyecto minero determinado, así como describir las medidas o acciones que realizará la empresa titular para mitigarlos o atenuarlos. También delimita el espacio geográfico sobre el cual la actividad minera ejerce algún tipo de impacto ambiental (área de influencia ambiental) o social (área de influencia social). En muchos casos también describe diversos compromisos y obligaciones de la empresa para con la población, que se entrecruzan con los programas impulsados por la empresa como parte de sus políticas de RSE.

En ese sentido, los contenidos del EIA van más allá de los temas netamente relacionados con la protección del ambiente; involucran también lineamientos para el relacionamiento con la población, así como ciertas pautas de convivencia. Ello revela su importancia y la necesidad de que su proceso de elaboración y aprobación sea lo suficientemente riguroso para establecer un razonable equilibrio entre los intereses de las empresas y los de las poblaciones aledañas, y la necesaria cautela ambiental, que excede los intereses de esas poblaciones.

En el caso de la actividad minera, el Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica, que entró en vigencia en 1993, definió que sea el Ministerio de Energía y Minas (MEM) el ente encargado de aprobar los EIA de estas actividades, y el que fiscalice el cumplimiento de los compromisos establecidos en estos EIA y en las demás normas ambientales. Este sistema generaba una evidente distorsión, pues el mismo sector asumía la obligación de promover la actividad minera y fijar sus límites. Recién en diciembre de 2012 se creó el Servicio Nacional de Certificación Ambiental (SENACE), entidad adscrita al sector Ambiente que viene asumiendo las funciones del MEM en la aprobación de los EIA para los proyectos extractivos (a partir de diciembre de 2015 en el caso de la actividad minera).

La activación del SENACE constituye un importante avance para corregir esta distorsión del sistema certificador. Pero tampoco se puede dejar de mencionar que, de forma casi simultánea al proceso de implementación de este nuevo organismo, se crearon normas que reducían los plazos para la aprobación de los EIA y generaban mayores restricciones para que el proceso de evaluación sea lo suficientemente cuidadoso.

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

Una de esas normas es el Decreto Supremo (DS) 054-2013-PCM, publicado el 16 de mayo de 2013, cuyo análisis resulta aquí pertinente porque se relaciona de manera directa con el caso Las Bambas y los episodios conflictivos ocurridos alrededor de esta mina. El artículo 4 del citado decreto permite a las empresas seguir un procedimiento simplificado para la modificación de componentes de su proyecto de inversión que cuenten con un EIA aprobado, y cuyos alcances tengan *un impacto ambiental no significativo* o representen mejoras tecnológicas. Así, aplicada esta norma a las actividades mineras, si una empresa considera que alguna modificación en el diseño original de su proyecto (que ya fue aprobado por un EIA) no va a generar un efecto ambiental significativo, puede sustentarlo ante el órgano competente (antes el MEM y ahora el SENACE) a través de la presentación del denominado Informe Técnico Sustentatorio (ITS). Los ITS constituyen instrumentos de gestión ambiental como los EIA, pues establecen obligaciones a las empresas mineras respecto de aquellas modificaciones realizadas en sus proyectos de inversión.

De acuerdo con el DS 054-2013, que regula los ITS, el órgano competente tiene un plazo máximo de quince días hábiles para admitir o rechazar el ITS, esto es, para valorar si las modificaciones propuestas son «significativas». Resulta discutible si en un plazo tan corto se pueden evaluar adecuadamente las reales dimensiones del impacto ambiental y social que la modificación de un componente minero trae consigo; máxime si se considera que la evaluación de los ITS solo contempla una labor de gabinete (no obliga a efectuar un trabajo de campo o una inspección *in situ* del proyecto). Por lo tanto, en las condiciones descritas, queda la duda si el órgano competente para evaluar y aprobar un ITS puede determinar con relativa certeza si una modificación propuesta tiene o no *impactos ambientales significativos*. Esta cuestión ha sido alertada por el mismo Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) en un informe emitido en diciembre de 2014 por la Coordinación de Minería de la Dirección de Supervisión de este organismo (457-2014-OEFA/

DS-MIN), y en él se advierte que la modificación aprobada para la minera Atacocha mediante ITS no se encontraría dentro del supuesto de la norma; es decir, tendría un impacto ambiental significativo.

Asimismo, si bien pareciera que los ITS fueron creados para ser aplicados de forma excepcional (respecto al procedimiento regular de modificación de un EIA), de acuerdo con información brindada por la ONG Derecho Ambiente y Recursos Naturales, desde mayo de 2013 a noviembre de 2015 habían sido presentados 348 ITS para el sector minería, de los cuales 272 fueron aprobados por el MEM. Datos estadísticos elaborados posteriormente por el SENACE revelan que los ITS se han mantenido como el procedimiento más frecuente para las modificatorias de los EIA. Así, de un total de expedientes ingresados al SENACE⁸ (78), 46 corresponden a solicitudes de ITS y solo 7 a modificatorias regulares del EIA.

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

La participación ciudadana constituye uno de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política del Perú (CPP)⁹. En su concepción inicial, este derecho se encontraba limitado a la participación política, o a su ejercicio por las personas a ser elegidas o elegibles en procesos electorales. Luego, La Ley General del Ambiente y otras normas complementarias definieron los parámetros para el ejercicio de este derecho en la gestión ambiental del país. El Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (DS 008-2005-PCM) define los mecanismos de participación ciudadana ambiental como «conjuntos de reglas y procedimientos que facilitan la incorporación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones en materia ambiental, así como en la ejecución de las mismas, incluyendo el acceso a la información ambiental y a la justicia ambiental, de acuerdo a Ley» (artículo 79).

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

9 El numeral 17 del artículo 2 de la CPP de 1993 establece: «Toda persona tiene derecho a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación». La CPP también regula el derecho de todo ciudadano al acceso a información pública en el numeral 5 del artículo 2.

Los procedimientos de participación ciudadana en el sector minero se rigen hasta ahora por lo establecido en el Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero (DS 028-2008-EM) y las Normas que Regulan el Proceso de Participación Ciudadana en el Subsector Minero, aprobadas mediante Resolución Ministerial 304-2008-MEM-DM. Estas normas definen las actividades, plazos y criterios específicos para el desarrollo de los procesos de participación ciudadana en cada una de las etapas de la actividad minera. Regulan trece mecanismos de participación ciudadana; algunos obligatorios, otros optativos y otros cuya ejecución no depende directamente de las empresas mineras.

Sin embargo, existen algunos puntos críticos que merecen ser tomados en cuenta en el marco legal de la participación ciudadana para el sector minero. Para ejemplificar esta cuestión, es útil hacer referencia a una cita del MEM en una publicación del año 2010, «Guía de Participación Ciudadana en el Subsector Minero», que en su parte introductoria señala lo siguiente:

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

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

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

tico y sostenible proceso de participación ciudadana para con los actores sociales de sus proyectos.

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

Esta cita describe de forma clara los lineamientos sobre los cuales es aplicado el proceso de participación ciudadana (en adelante, PPC). El papel del Estado consiste en establecer unos pisos mínimos que debe cumplir toda empresa. Pero, en la práctica, estas condiciones mínimas no necesariamente satisfacen los objetivos de la participación ciudadana, lo que traería como consecuencia que la empresa se vea en la necesidad de realizar esfuerzos adicionales –ir más allá del mero cumplimiento de la norma– para garantizar una convivencia pacífica con la población. Es en ese sentido que se debe entender la fortaleza y, a la vez, debilidad de estos mecanismos de interacción entre empresas, Estado y población. Los alcances y la capacidad de generar un real diálogo con la población se derivan de las mismas capacidades (y voluntad) de las empresas¹⁰.

Resulta entonces debatible si estos mecanismos de participación ciudadana, transparencia y acceso a la información son suficientes para la obtención de la denominada «licencia social», es decir, para generar confianza en la población respecto al desempeño social y ambiental de las empresas mineras. Habiéndose producido un incremento significativo de la conflicti-

10 Por ello, algunas publicaciones (SER 2011a: 17 y 22; SER 2011b: 14) señalan que, en la práctica, estos mecanismos son meramente informativos y no han funcionado como espacios de participación real. Ello debido a que las empresas se habrían limitado a cumplir solamente los requisitos mínimos establecidos por ley, y no habrían adoptado todas las medidas de diálogo y participación necesarias para otorgarle sustentabilidad social a su proyecto.

vidad socioambiental en los últimos años, llama la atención que no se hayan ideado acciones para fortalecer los mecanismos de participación existentes. Todo lo contrario: aprovechando ciertos resquicios legales, se han relajado aún más los avances obtenidos en esta materia. Un buen ejemplo de ello es una de las normas de los «paquetazos ambientales», el DS 054-2013-PCM, que regula la figura de los ITS. En tanto estos tienen carácter de declaración jurada y cuentan con un plazo de quince días hábiles para su aprobación, no contemplan la aplicación de ningún mecanismo de participación ciudadana.

1.5.3. Respecto al tratamiento de la conflictividad social

Con la llegada de Alberto Fujimori a la presidencia de la República (1990) se cerró un ciclo de conflictividad en el país, cuyo punto más alto fue la derrota de la subversión. Este nuevo régimen combinó una economía neoliberal con prácticas autoritarias en el ejercicio del poder que debilitaron y fragmentaron a los partidos políticos, los sindicatos, las organizaciones campesinas y nativas y otras formaciones sociales del ámbito rural. Hasta 1997 hubo escasas protestas, pero desde entonces estas empezaron a escalar hasta alcanzar su punto más alto en el año 2000.

El inicio de un nuevo período democrático con el gobierno de transición de Valentín Paniagua (noviembre de 2000-julio de 2001) y el de Toledo (2001-2006) abrió un ciclo de conflictos sociales en el país, cuya cantidad y tipo se incrementaron significativamente. El proceso de regionalización lanzado en 2003 se tradujo en transferencias de recursos y competencias a los niveles de gobierno departamentales y municipales, en un contexto de crecimiento económico y mayor apertura para la aplicación de mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas. En este marco, los conflictos producidos en los primeros años del nuevo milenio se focalizaron en el ámbito subnacional: cuestionamientos a la gestión y el uso de los recursos por parte de los alcaldes; localidades que buscaban escindirse para constituirse en municipios, de modo que pudieran recibir directamente los recursos estatales; o disputas por el uso de los recursos públicos en general. El asesinato del alcalde provincial de Ilave (Puno) en el año 2004 constituyó un hito de esta nueva etapa.

Fue también en 2004 que el gobierno de Toledo creó la primera oficina especializada en la atención de la conflictividad social, a cargo de la Presi-

dencia del Consejo de Ministros (PCM). Un año después se instituyó la Unidad de Análisis de Conflictos a través del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Durante ese período comenzaron a manifestarse con mayor notoriedad los conflictos de tipo socioambiental, cuyos alcances comprenden un espectro mucho más amplio que la mera preocupación por los impactos ambientales, pues incluyen todas las interacciones beligerantes que pueden surgir entre los actores involucrados en la gobernanza de las actividades extractivas¹¹. Así, durante el gobierno de Toledo se manifestaron acciones de oposición a grandes proyectos mineros, siendo los casos más significativos los de Tambogrande y Río Blanco en Piura y Cerro Quilish en Cajamarca. La poca capacidad de respuesta de este gobierno ha determinado que ninguno de esos proyectos haya podido ejecutarse hasta la actualidad.

Posteriormente, durante el segundo gobierno de Alan García (2006-2011), se creó la Secretaría de Coordinación y, luego, la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales (OGCS), ambas bajo la conducción de la PCM. Durante este período aumentó significativamente la recurrencia e intensidad de los conflictos socioambientales en el país, lo que se vio alimentado por las políticas de este gobierno, orientadas a flexibilizar los requisitos para el acceso y explotación de los recursos naturales. Las respuestas gubernamentales a los conflictos siguieron siendo reactivas; se pretendió atribuir a la protesta un carácter conspirativo, con lo que, en la práctica, se terminó por criminalizarla. Esta confluencia de elementos alcanzó su punto más álgido con los hechos acaecidos en Bagua (Amazonas) en el año 2009, que determinaron el retroceso de las medidas del gobierno y el impulso a la aprobación de la Ley

11 Un aspecto importante para caracterizar este tipo de conflictos se relaciona con los asuntos en disputa. Para Bedoya (2014: 44), estos son variados y se centran principalmente en: «la posibilidad de obtención, por parte de las comunidades, de mayores beneficios de la presencia minera, el respeto de sus modos de vida, así como el cuidado de los recursos naturales, tanto por un interés vinculado al desarrollo de actividades económicas tradicionales (agropecuaria) como a la preservación del medio ambiente. Puntualmente identificamos como asuntos claves los siguientes: acceso al sistema de empleo rotativo en la empresa; contratación de empresas comunales como proveedores locales; provisión de servicios sociales (postas médicas, aulas, agua, luz, canales riego, etcétera); control y uso de recursos hídricos (cantidad); contaminación del medio ambiente (aire, agua, suelo, flora y fauna); afectación de la salud de la población local (plomo en la sangre); acceso a la tierra para trabajos de exploración y explotación minera; percepción de maltrato, falta de comunicación e incumplimiento de compromisos; demandas locales y regionales en torno a las posibilidades de desarrollo social y económico; y gestión de fideicomisos, fondos sociales y fondos del canon».

de Consulta Previa a los pueblos originarios. Sin embargo, esto solo ocurriría al inicio del gobierno de Humala (2011-2016).

Durante la gestión de Humala la OGCS se transformó en la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS), que asumía aparentemente un enfoque más preventivo para abordar situaciones conflictivas en etapas iniciales. Pero el manejo gubernamental de la conflictividad socioambiental no mejoró sustancialmente, y las reacciones del gobierno ante emergencias sociales siguieron siendo tardías, como lo demostraron los casos de Conga, Tía María y el de Las Bambas, materia de esta investigación.

Finalmente, ya en el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (PPK), a fines de febrero de 2017 la PCM creó el Viceministerio de Gobernanza Territorial. Uno de sus componentes, la Secretaría de Gestión Social y Diálogo, asumió la gestión de los conflictos sociales y así quedó desactivada la ONDS. Luego de la renuncia de PPK (21 de marzo de 2017) asumió la presidencia el primer vicepresidente, Martín Vizcarra, quien no ha definido aún con claridad si mantendrá el mismo enfoque que su antecesor para la gestión de los conflictos sociales.

Además, la creación de oficinas especializadas para la atención de conflictos por parte de la PCM tuvo un progresivo correlato en ministerios y organismos especializados estatales, que han ido creando sus propias oficinas de conflictos. En la actualidad existen al menos quince oficinas de estas características en diversos sectores gubernamentales.

Si se presta atención a los mecanismos de manejo de conflictos socioambientales aplicados por el Estado desde el gobierno de Toledo, que es cuando estos aparecen con notoria fuerza, se puede concluir que los espacios de diálogo y negociación se han plasmado en las denominadas «Mesas»¹², reguladas como uno de los trece mecanismos de participación ciudadana para el sector minero cuya ejecución no depende directamente de las empresas mineras. Las Mesas se han concebido como espacios de concertación y construcción de consensos donde las partes involucradas dialogan y tratan de encontrar soluciones o acuerdos que satisfagan sus intereses.

Por lo general, las Mesas se encuentran conformadas por funcionarios del Estado, de la empresa y representantes de la población. La pertenencia y el

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

nivel de los funcionarios estatales participantes depende del tipo de conflicto (minero, energético, pesquero, etcétera), de su urgencia o de los niveles de convulsión social producidos previamente. Por ejemplo, ante una situación álgida surgida en algún punto del país y que ha provocado heridos o fallecidos, es frecuente que uno o más ministros tengan que acudir a la zona convulsionada para calmar las aguas y canalizar el diálogo. De acuerdo con la presión de los pobladores, el o los ministros podrían seguir asistiendo a las siguientes reuniones o dejar de ir. Y esta es una cuestión que merece ser tomada en cuenta, porque uno de los reclamos frecuentes de la población que participa en estas Mesas de Diálogo tiene que ver con el nivel jerárquico de los funcionarios que acuden a las reuniones y sus escasas capacidades para asumir compromisos.

También las autoridades regionales y locales, como parte de la estructura estatal, suelen formar parte de las Mesas de Diálogo. Ocurre en muchos casos que estas autoridades, principalmente los alcaldes, tienden a asumir posiciones de abierto respaldo a las demandas de la población. Más allá de iniciativas loables, lo común –y lógico– es que estos apoyos se deriven del hecho de que la mayoría de proyectos de inversión pública comprometidos en las citadas Mesas corresponden a sus fueros. Los continuos casos de corrupción y malos manejos de estos recursos que se han ido revelando llevan a discutir la buena voluntad de muchas autoridades locales.

En el caso de los representantes de la empresa, su incorporación en las Mesas se justifica porque los problemas o hechos que dan origen a este tipo de conflictos se relacionan con acciones u omisiones de la empresa, o porque las soluciones para canalizar positivamente los conflictos dependen de acciones o compromisos que ella puede asumir.

Por su parte, los representantes de la población son –principalmente– aquellos que han participado de los hechos que dieron origen al espacio de diálogo, y otros con distinto nivel de involucramiento, como los asesores externos. También pueden participar delegados de ONG, de Iglesias u otros organismos como representantes de la población, dependiendo del caso por tratar.

La ONDS (2013: 35-36) establece una caracterización de las Mesas de acuerdo con la finalidad o los objetivos que pretenden alcanzar y, así, diferencia las «Mesas de Diálogo» de las «Mesas de Desarrollo». Las primeras son definidas como aquellas que «suelen conformarse en respuesta a un conflicto social que ha escalado y hecho crisis [...] su propósito es dar lugar a un proceso que ayude a la creación de un clima de confianza entre los principales

actores [...] con el fin de llegar a conocer mejor sus intereses, posiciones y necesidades, y de esta manera arribar a acuerdos mutuamente beneficiosos». En cambio, las Mesas de Desarrollo surgen como una respuesta ante las falencias de las Mesas de Diálogo, y tienen como objetivo «contribuir al desarrollo local mediante intervenciones multisectoriales articuladas, que trasciendan la mera suma de trabajos dispersos y fragmentarios, con la perspectiva de ampliar la presencia del Estado en una determinada localidad, población o ámbito».

De lo recién expuesto se puede colegir que las Mesas de Diálogo tendrían un carácter «reactivo» frente a una crisis derivada de una situación de conflicto, mientras que las Mesas de Desarrollo tendrían un enfoque preventivo orientado a evitar el escalamiento de un conflicto en escenarios de riesgo. Caracterizaría a estas últimas, entonces, una lógica similar a la de los fondos de adelanto social, pero incluyendo el componente comunicacional. Ambos tipos de Mesas pueden, a su vez, desagregarse en grupos de trabajo (también denominados comúnmente Mesas Técnicas), en función de los acuerdos a los que hayan llegado las partes para abordar un tema específico (ambiente, responsabilidad social, inversión pública, entre otros).

Más allá de la caracterización de la ONDS, la práctica revela que los límites entre uno y otro tipo de Mesa no son tan claros, puesto que, en la práctica, las Mesas de Diálogo terminan definiendo la ejecución de programas sociales a cargo de la empresa o proyectos de inversión por parte del Estado. En esa línea, diversos autores¹³ coinciden en resaltar que un patrón común de estas Mesas es, paradójicamente, su aleatoriedad. No existen protocolos formales o criterios comunes que permitan determinar qué actores intervienen, quién hace las convocatorias de las reuniones, cuál es el período de duración de las Mesas, cada cuánto tiempo se realizan las sesiones de trabajo, de qué manera se toman las decisiones o quiénes las presiden.

Incluso algunas Mesas han sido conformadas por normas, por lo general una Resolución Ministerial (RM), mientras que otras no tienen respaldo legal, siendo precisamente una demanda frecuente de los representantes de la población que se formalicen los espacios de diálogo. Es su capacidad de presión sobre los otros actores (empresa, Estado) lo que suele determinar la formalización de las Mesas.

13 Como De la Puente & Paredes (2014), De Echave et al. (2009) y Flores (2016).

Por lo general, las Mesas creadas –o formalizadas– mediante una norma incorporan un reglamento interno y procedimientos de toma de decisiones, así como un plazo de duración. El hecho de que no todas las Mesas de Diálogo tengan un respaldo legal configura la naturaleza híbrida de este espacio de interacción entre actores, de modo que oscilan entre la formalidad y la informalidad. Ello determina, a su vez, que las dinámicas y reglas de juego de estos espacios de diálogo varíen, dependiendo de la magnitud del conflicto o de la actitud de los actores participantes.

Otro asunto que es preciso tomar en cuenta es el período posterior a la finalización de una Mesa de Diálogo. Por lo general, en estos espacios las autoridades estatales asumen muchos compromisos de proyectos de inversión; pero una práctica recurrente en el país ha sido el retraso o incumplimiento de estos compromisos, lo que genera una situación cíclica en la cual los conflictos se vuelven a activar cada vez que la población reclama por el incumplimiento de los compromisos asumidos en Mesas de Diálogo creadas anteriormente (y que, en teoría, ya habían finalizado satisfactoriamente). Pareciera que los procedimientos administrativos para la ejecución de proyectos de inversión no coinciden con las expectativas y tiempos de la población, lo cual constituye otro factor de conflictividad.

Lo concreto es que en los últimos años las autoridades estatales han tenido que enfrentarse a un número creciente de conflictos socioambientales y, como parte de estos, a aquellos que se derivan de actividades mineras, al punto que se han convertido en la modalidad más recurrente hasta la actualidad. El aumento exponencial del número de concesiones mineras otorgadas y de unidades en operación ha provocado una mayor presión sobre los recursos naturales existentes, principalmente agua y tierras. La gran minería moderna utiliza métodos de extracción a gran escala (tajo abierto), lo que trae como consecuencia la necesidad de acceder a mayores volúmenes de agua y a una mayor extensión de territorio para sus instalaciones o la realización de otros estudios exploratorios.

Estas transformaciones están alterando de una u otra manera las formas de vida de las comunidades y localidades aledañas; algunas demandan participar de los beneficios generados por la minera, como acceder a puestos de trabajo, brindar servicios de todo tipo o vender sus terrenos; otras expresan su preocupación e incertidumbre por los impactos ambientales que podrían generarse. Pero en muchos de estos casos subyacen otras demandas de la población, como ser partícipes de los procesos de toma de decisiones, o que se les brinde información clara y transparente sobre los

alcances del proyecto (qué impactos va a tener y de qué manera los podría afectar o beneficiar).

Finalmente, considerando que no existe mayor evidencia científica o data objetiva que permita determinar cuál era el estado de un territorio determinado antes de la llegada de la empresa minera y cómo se transformó después (una línea de base ambiental y socioeconómica), la percepción de la población sobre los impactos que puede generar la actividad minera cumple un papel esencial para definir los términos de gobernanza. Ello en el marco de una marcada desconfianza en la actividad minera que ha calado en un importante sector de la población, lo que se sustenta, a su vez, en una larga tradición de actividad extractiva en el país que ha dejado a su paso innumerables pasivos ambientales y abusos contra las poblaciones aledañas a estos proyectos (el despojo de las tierras comunales con argucias legales es el ejemplo más extremo). Esta sensación se conjuga a su vez con un extendido recelo hacia el papel del Estado, al que se atribuye una innata vocación por parcializarse a favor de las empresas.

SEGUNDA PARTE

2. PRIMERA ETAPA CON XSTRATA

2.1. ANTECEDENTES DEL PROCESO DE LICITACIÓN DE LAS BAMBAS Y PRIMEROS EPISODIOS CONFLICTIVOS RELACIONADOS CON EL FONDO DE FIDEICOMISO

El proyecto Las Bambas se ubica entre las provincias de Grau y Cotabambas, en el departamento de Apurímac. Representa una continuación geológica del denominado Copper Belt del Sur, que comprende zonas con alto contenido de cobre y proyectos mineros situados en el norte de Chile y el sur peruano. Si bien existen referencias de explotación minera en ambas provincias desde la época colonial, hasta antes de la década de 1990 no se desarrolló una operación concreta en la zona en la que se encuentra emplazada Las Bambas (De Echave et al. 2009: 149-150). Posteriormente, como parte de las reformas iniciadas por el gobierno de Fujimori, se sanearon y pusieron en valor los yacimientos mineros existentes en Apurímac, y así se incrementaron sustantivamente las actividades de exploración a cargo de inversionistas privados¹⁴.

En 1993, Las Bambas fue incluido en los alcances de la Ley de Promoción de la Inversión Privada de las Empresas del Estado, vigente desde el año 1991. A partir de ese momento, el área que comprendía Las Bambas y sus

14 Así, los derechos mineros vigentes en Apurímac, que representaban al inicio de la década el 3,37% de su territorio, ocupaban el 24,8% en 1999, el 33,4% en 2007 y el 57,1% en 2015 (Flores 2016: 59).

yacimientos (Ferrobamba, Sulfobamba, Charcas y Chalcobamba) debió pasar por su propio y largo proceso administrativo de saneamiento. Finalizada esta etapa, en 2003 el Estado encargó su concesión a la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (ProInversión). De esa manera se lanzó la convocatoria a participar en el Concurso Público Internacional PRI-80-2003 del Proyecto Las Bambas (ProInversión 2005: 55).

En las bases del Concurso se estableció que el contrato debía incluir un aporte a un fondo en fideicomiso, destinado al financiamiento de proyectos a favor de las comunidades de la zona de influencia directa. Asimismo, se incluyó un anexo K referido a las «Condiciones sociales para la explotación del Proyecto Minero Las Bambas». Este anexo detalló diecisiete compromisos, de los cuales siete eran responsabilidad de la empresa ganadora y los restantes corrían por cuenta del MEM, del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y de ProInversión (ProInversión 2005: 63-64), como se muestra en la tabla 1.

Tabla 1.
Compromisos empresa y Estado, de acuerdo con el anexo K

Compromisos de la empresa	Compromisos del Estado
1. Estudio de Impacto Ambiental de conservación del medio ambiente, flora, fauna y recursos hídricos	3. Inversión en proyectos de infraestructura básica social
2. Oportunidad de trabajo a profesionales, técnicos y obreros de provincia y región como prioridad	6. Programas de sanidad animal y agraria
4. Reubicación de comunidades afectadas en condiciones adecuadas, previo pago de justiprecio conforme a ley	7. Transferencia de tecnología y asistencia técnica en programas de cultivo y crianza
5. Reposición de tierras y pasturas afectadas	8. Apoyo en comercialización de productos agrícolas y pecuarios
9. Respeto a la cultura, costumbres y fundamentalmente a derechos humanos	10. Seguro de salud para comuneros afectados
13. Responsabilidad social y ambiental de empresas, estableciendo relaciones positivas con comunidades	11. Asignación preferencial de regalías y canon para comunidades afectadas, distrito, provincia y región

Compromisos de la empresa	Compromisos del Estado
14. Integrar y armonizar el desarrollo minero con actividades agropecuarias	12. Fiscalización externa periódica con especialistas para evaluar cuantitativa y cualitativamente contaminación hídrica, suelo y otros, acompañado por comité de medio ambiente orientado a prevención de impactos negativos
	15. Proyectos de contratos de conocimiento de habitantes de provincia y región
	16. Suscripción de contrato en el lugar del proyecto, con pleno conocimiento de autoridades y sociedad civil
	17. Recursos generados por proyecto canalizados a comunidades involucradas de provincia y región que sea responsable y genere desarrollo sostenible

Elaboración propia.

Paralelamente al proceso de Concurso, se inició un diálogo entre funcionarios de ProInversión y autoridades regionales y locales, dirigentes de organizaciones sociales y representantes de comunidades, con la finalidad de generar condiciones sociales favorables para la ejecución de Las Bambas. La Gerencia de Asuntos Sociales y Comunitarios de ProInversión tomó a su cargo la tarea de informar sobre los alcances de Las Bambas, como parte de una campaña de promoción para mejorar la imagen de la actividad minera entre la población. Con ese fin se realizaron una serie de foros y audiencias públicas en las comunidades del área de influencia, entre otras iniciativas.

Finalmente, de las catorce empresas precalificadas en el Concurso, quedaron nueve para la última etapa. El 31 de agosto de 2004 se declaró como ganadora a la empresa suiza Xstrata AG, que ofertó 121 millones de dólares, tres veces más que el precio base de US\$40 millones (ProInversión 2005: 63). El 1 de octubre se firmó el contrato de opción con la citada empresa en la comunidad campesina de Fuerabamba, con la presencia del entonces presidente Toledo y autoridades de los tres niveles de gobierno.

Una vez iniciados los trabajos de exploración por Xstrata, se presentaron las primeras desavenencias públicas alrededor de la gestión del fondo en fideicomiso que aportó la empresa. ProInversión, como representante del

Estado y en su calidad de fideicomitente, transfirió los recursos recibidos de Xstrata al Banco Wiese Sudameris, elegido como fiduciario mediante concurso público. Las provincias de Grau y Cotabambas eran los fideicomisarios o beneficiarios. Para la administración del fondo, denominado inicialmente «El Fideicomiso Aporte Social Proyecto Las Bambas», se estableció un Consejo de Administración, encargado de la definición de los proyectos prioritarios en los cuales se iban a aplicar los recursos¹⁵. Inicialmente este Consejo no incorporó a representantes de la sociedad civil, lo que originó el reclamo de algunas organizaciones sociales, como la Federación Provincial de Campesinos de Cotabambas. Se demandaba un mayor nivel de participación en la gestión del Fondo, y que se incluyera en el Consejo a representantes de las comunidades de la zona de influencia directa. También se cuestionaba que ProInversión ejerciera la presidencia del Consejo. La pugna inicial entre las provincias de Grau y Cotabambas, como parte de la zona de influencia de Las Bambas, se extendió luego a otras autoridades y organizaciones sociales del resto de Apurímac, que también buscaban acceder a los recursos de este fondo.

Así, las tensiones iniciales fueron escalando. Para destrabar la situación se conformó una comisión de alto nivel –integrada por los ministros de Agricultura, Educación, Salud, y Energía y Minas–, que, luego de una serie de reuniones y negociaciones, planteó algunas modificaciones en el manejo del fondo. De esa manera, se incorporó a representantes de las comunidades campesinas de Grau y de Cotabambas y se retiró al representante de ProInversión del Consejo de Administración (De Echave et al. 2009: 167-168).

Como parte de las normas aprobadas para la implementación del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre el Perú y los Estados Unidos, el 13 de marzo de 2008 entró en vigencia el Decreto Legislativo 996, que modificó el esquema de fideicomisos para las inversiones privadas promovidas por el Estado. Con este nuevo modelo, los consejos directivos de los fondos sociales dejaban de tener un carácter multiactor y adquirirían una figura renovada de naturaleza privada bajo la forma de asociaciones civiles. Así, la propia empresa Xstrata pasó a concentrar el manejo efectivo de los recursos del fondo

15 Este Consejo estuvo originalmente conformado por representantes de los gobiernos locales de las provincias de Cotabambas y Grau (en este caso solo el distrito de Progreso), de los consejeros regionales de ambas provincias, de un representante de Xstrata y otro de ProInversión. En diciembre de 2006 se incorporó un representante del gobierno regional de Apurímac – GORE Apurímac (ProInversión 2005: 86).

en fideicomiso, y en el año 2009 se creó el denominado Fondo Social Las Bambas (FOSBAM).

El sitio web del FOSBAM¹⁶ reporta la ejecución de 46 proyectos sociales entre los años 2009 y 2014, que beneficiaron a 45 comunidades del área de influencia directa (AID) de Las Bambas. Estos proyectos comprenden saneamiento básico integral, desarrollo productivo, reforestación, construcción de infraestructura educativa y vial, entre otros. El sitio no proporciona información que permita determinar cuáles fueron los criterios para la ejecución de estos proyectos. De acuerdo con testimonios de un relacionista comunitario de Las Bambas y de un exfuncionario de la ONDS, los proyectos ejecutados por el FOSBAM habrían tenido un escaso impacto en las condiciones de vida de las comunidades. Además, no se habría realizado un acompañamiento para asegurar la sostenibilidad de estos proyectos (muchos han quedado olvidados), e incluso se habrían presentado quejas por deficiencias en su ejecución y por presuntos actos de corrupción. Estos elementos habrían determinado que el FOSBAM pierda trascendencia con el transcurso de los años, al punto de que todas las reclamaciones posteriores y actuales no lo toman en cuenta.

En síntesis, la estrategia inicial adoptada por el Estado –por medio de ProInversión– para obtener la licencia social en el proceso de licitación de Las Bambas constituía toda una novedad y marcaba un hito histórico en el modelo de gobernanza minera de ese entonces: la adopción de un «Anexo K» con compromisos sociales (económicos) y ambientales y la instauración de un fondo en fideicomiso¹⁷. De ahí que surgiera una perspectiva auspiciosa respecto a la posibilidad de que Las Bambas pudiera establecer una relación más equilibrada entre los protagonistas de la gobernanza (empresa-Estado-población). Sin embargo, esta estrategia del Estado no tuvo la continuidad que se requería para mantener la iniciativa frente a la población y evaluar el cambiante clima social con la debida anticipación. El progresivo repliegue del Estado empoderó a Xstrata como principal impulsor de las diversas redes de gobernanza que se irían implementando desde entonces en la zona.

16 Fuente: <http://www.fosbam.com/>

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

2.2. REDES DE GOBERNANZA ESTABLECIDAS ENTRE XSTRATA Y LA POBLACIÓN

Los episodios de conflicto, marcados en un inicio por la gestión del fideicomiso, fueron sucedidos por las controversias derivadas de las relaciones que fue entablando Xstrata con las diversas comunidades y localidades de su zona de influencia. Inicialmente estas relaciones tuvieron como protagonista a la comunidad de Fuerabamba, en cuyos territorios se encontraban los yacimientos de Las Bambas, por lo que el inicio de la explotación requería el reasentamiento de este poblado. Durante la primera fase de este proceso, Xstrata y la comunidad comenzaron a firmar acuerdos específicos según los cuales la empresa adquiriría ciertos compromisos, como la dotación de puestos de trabajo, la entrega de vacunos, los programas de capacitación y formación de liderazgos, entre otros. Los conflictos comienzan a ser reportados a partir de marzo de 2008, cuando Fuerabamba empieza a demandar que se aumenten las remuneraciones en los puestos de trabajo que brindaba la empresa (Defensoría del Pueblo 2008: 23-25). Ese mismo año se produjo otro incidente con el bloqueo de la ruta de acceso al campamento, como rechazo a la propuesta que había planteado Xstrata para el reasentamiento (Moreno 2014: 136).

En enero de 2010 se concretó el Acuerdo de Reasentamiento, por medio del cual se determinó el traslado a la zona denominada Nueva Fuerabamba, ubicada cerca del área urbana de Challhuahuacho. Sin embargo, este reasentamiento se inició apenas a mediados de 2014, debido a las resistencias de la población al desplazamiento y las continuas renegociaciones de las condiciones del traslado¹⁸. Algunos testimonios de extrabajadores de Las Bambas hacen referencia a un intercambio perverso entre los comuneros y la empresa: primero los comuneros daban su conformidad al traslado cuando se les entregaba un monto, pero luego se volvían a oponer bajo diversos pretextos, con la finalidad de que se les entregara más dinero.

18 La población de Fuerabamba se incrementó exponencialmente durante el proceso de negociación para el reasentamiento, dadas las expectativas creadas por los beneficios que se podrían obtener con el traslado. Así, en el año 2004 vivían en la comunidad de Fuerabamba 140 familias; en 2009, 290; y en 2013, 400 (Flores 2016: 64).

La relación construida entre Xstrata y Fuerabamba se explica como parte de un entramado mayor compuesto por las estrategias seguidas por la empresa con diversos actores sociales de su área de influencia. Inicialmente estas relaciones se circunscribían a Fuerabamba y otras comunidades aledañas, pero luego este espacio se extendió significativamente. Para tener una idea de las dimensiones de Las Bambas, el EIA aprobado en marzo de 2011 (Resolución Directoral 073-2011-MEM/AAM) para pasar a la fase de construcción de la mina y la ulterior explotación del yacimiento definió que el proyecto tendría tres áreas:

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

La ilustración 1, extraída del Resumen ejecutivo del EIA (p. 4), describe el mapa de Las Bambas en sus tres áreas, incluyendo la trayectoria prevista para el mineroducto.

Ilustración 1. Ámbito de influencia del proyecto Las Bambas



Fuente: Resumen ejecutivo del EIA de Las Bambas, aprobado mediante RD 073-2011-MEM/AAM (p. 4).

Tal como se puede apreciar en el mapa, las dimensiones de Las Bambas –considerando sus tres áreas– involucraban un extenso territorio ubicado en dos departamentos (Apurímac y Cusco), en cuyos contornos había otras compañías mineras con sus propios problemas con las poblaciones aledañas. Considerando los grandes yacimientos existentes en el denominado «cinturón de cobre», desde hacía muchos años se venía desarrollando una intensa actividad minera en la zona (es el caso de la mina Tintaya de Xstrata, en el distrito y provincia de Espinar, en Cusco). Más recientemente se han ido asentando allí otros proyectos mineros, de los que destaca Antapaccay (como la continuación de la mina Tintaya, también de Xstrata) y Constancia, de la empresa Hudbay (distritos de Livitaca, Chamaca y Velille, en la provincia de Chumbivilcas, Cusco). Como se podrá advertir posteriormente, los problemas derivados de las modificaciones en el EIA de Las Bambas también tuvieron repercusión directa en las relaciones de las poblaciones de estas zonas con las mineras descritas.

De esta manera, las relaciones entabladas inicialmente con Fuerabamba, que tenían como propósito el reasentamiento de esta comunidad, definirían los modos como Xstrata se relacionaría con los otros actores sociales. Se establecieron así, en definitiva, negociaciones signadas por un marcado clientelismo, que fue contribuyendo paulatinamente a que los pobladores percibieran a la empresa como la gran proveedora de recursos, cuya obligación consistía en generar puestos de trabajo y brindar una serie de servicios básicos. Una forma común de este asistencialismo consistía en el financiamiento de las fiestas y celebraciones de Fuerabamba y otras comunidades, para las que la empresa contrataba artistas y compraba numerosas cajas de cerveza. Se volvió una costumbre en esa época que las comunidades de Challhuahuacho y el propio municipio acudieran a Xstrata para el financiamiento de sus fiestas.

Otra de las características de esta forma de vincularse con las comunidades era su carácter bilateral y reservado. Xstrata se relacionaba de forma directa con cada comunidad, evitando la intromisión de terceros externos, como organizaciones sociales de segundo y tercer nivel (federaciones) y ONG con presencia en la zona. Tal como lo refieren algunos testimonios de personas vinculadas a ONG, la empresa condicionaba las negociaciones con una comunidad determinada a que ninguna ONG participara asesorándola.

Si las negociaciones con la comunidad resultaban especialmente duras, la empresa impulsaba tratos individuales con algunos comuneros. Incluso se rumorea que a algunos los llevaron a *night clubs* en la ciudad del Cusco para,

allí mismo, hacerlos firmar los documentos de compraventa de sus tierras.

La lógica subyacente a este tipo de negociaciones entre Xstrata y las comunidades, tanto a nivel individual como colectivo, era la de «divide y vencerás», por medio de la cooptación de comuneros influyentes para que indujeran a los demás miembros de sus comunidades a llegar a acuerdos con Xstrata o simplemente los dejen trabajar. Muchos de estos comuneros eran contratados como relacionistas comunitarios, de modo que fungían de intermediarios directos entre la empresa y las comunidades. En muchos casos, además, estas personas terminaron brindando diversos servicios directos a Xstrata a través de empresas familiares o comunales creadas a partir de la presencia de Las Bambas.

Asimismo, algunas actividades relacionadas con la obtención del proyecto fueron tercerizadas. Por ejemplo, se contrató a Graña & Montero para construir Nueva Fuerabamba, y para la construcción de la carretera se requirieron los servicios de Overseas Bechtel. A su vez, estas empresas tercerizaban ciertos servicios –como alimentación, vivienda y transporte– a través de empresas locales o conformadas por pobladores de la zona.

Incluso, en ocasiones estas empresas subsidiarias tenían que contratar personal no calificado para determinadas actividades. En esos casos se priorizaba a la población de la zona, como parte del programa de empleo local que venía aplicando Xstrata, lo que daba lugar a situaciones como la siguiente: Graña & Montero requería contratar a cien personas que removieran las tierras para la construcción de Nueva Fuerabamba. En función de los actores y grupos de interés identificados previamente, Xstrata enviaba una lista de cien comuneros aptos –esto es, con bajo riesgo de provocar conflictos– a Graña & Montero para que sean contratados. Así, las empresas subsidiarias establecían un vínculo laboral directo con pobladores de la zona.

De esa manera, en la práctica la mayoría de comunidades terminaron prestando algún tipo de servicio a Xstrata o a sus contratistas, de modo que se generó un encadenamiento productivo y diversas redes de gobernanza.

Esta forma de relacionarse con las comunidades tuvo sus propios bemoles. Por ejemplo, de acuerdo con diversos testimonios recogidos, una práctica recurrente refiere a una mala utilización de los recursos por parte de un número significativo de relacionistas comunitarios. Por ejemplo, si se había establecido que el monto que se debía pagar por un terreno de la comunidad «X» era «50», el relacionista podía negociarlo en 30 y quedarse con los otros 20 (o dividirlo con algunos dirigentes de la comunidad con los que negociaba directamente). Este tipo de prácticas –que revelan los laxos mecanismos de

control interno por parte de Xstrata– generaba distorsiones entre las mismas comunidades, debido a que la comunidad «X» se enteraba después de que la comunidad «Y» había recibido un monto mayor por la venta de sus terrenos comunales, lo que contribuía a elevar los niveles de conflictividad en la zona.

Es probable que la forma más notoria de manifestación de estas asimetrías sea la que vinculaba Fuerabamba con el resto de comunidades. Este trato preferente hacia ella –quizá justificado si se considera que eran los únicos que iban a ser desplazados en esa fase de construcción del proyecto– provocó una mayor competencia intercomunal por los beneficios que se podrían obtener de la minera. Como indica Moreno (2014: 136), el carácter bilateral y reservado de las negociaciones entre Xstrata y Fuerabamba llevaba a acrecentar los temores de las restantes comunidades de que se adoptaran acuerdos que las afectaran de alguna manera. Este modo de relacionarse con las comunidades que aplicó Xstrata no solo generó asimetrías entre Fuerabamba y el resto, sino también entre las otras comunidades del área de influencia directa¹⁹. Se debe resaltar, asimismo, que el trato preferente a Fuerabamba dio pie a muchos recelos entre las otras comunidades, debido a que muchos fuerabambinos adoptaron actitudes empoderadas ante su nueva situación, buscando diferenciarse de los pobladores de las otras comunidades aledañas.

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

En el segundo caso, Xstrata propició encadenamientos empresariales en el centro urbano de Challhuahuacho, alrededor de diversos servicios como restaurantes, hospedajes, lavanderías o transporte. En pocos años, Challhuahuacho dejó de ser un pequeño centro poblado para convertirse en un impor-

19 Por ejemplo, en la compra de tierras de las comunidades de Huancuire y Pamputa, en las cuales la empresa exigió una negociación individual sin la presencia de terceros externos, los resultados no fueron simétricos para todas las comunidades. Tal como indica Flores (2016: 66), Huancuire vendió 1900 hectáreas a Xstrata por un valor de S/122,4 millones en febrero de 2013, lo que equivale a US\$2,49 por m². En Pamputa la transacción fue por 4343,44 hectáreas a US\$2 millones en marzo de 2011, lo que equivale a US\$0,46 por m². Huancuire, entonces, recibió de la empresa 5,4 veces más por metro cuadrado que Pamputa.

tante centro urbano, concentrando una cantidad mucho mayor de comercios y servicios que la misma capital de la provincia, al punto que se la podía comparar con Abancay, la capital del departamento. Durante este período se produjo una acelerada inmigración de personas que vieron en la minera una oportunidad de emerger económicamente. No se tiene información precisa de la procedencia de la población que se trasladó a Challhuahuacho y al área aledaña a Las Bambas, pero se conoce que incluye a retornantes y a otros apurimeños e inmigrantes procedentes de otras regiones (muchos de los negocios y servicios que se han venido asentando en este centro urbano les pertenecen). El aumento de la oferta laboral y de servicios en la fase de construcción de la mina generó un importante dinamismo económico en Challhuahuacho, sustentado en los compromisos asumidos por la minera con estas empresas de servicios (mediante la dotación de cupos), que se fueron agrupando en gremios para mejorar sus mecanismos de negociación (y presión) ante la empresa.

En este mismo período Xstrata ejecutó un plan de capacitación para pobladores locales con la finalidad de mejorar sus competencias técnicas; así, formó operadores de maquinaria pesada, electricistas, asistentes de planta, entre otros para que, posteriormente, pudieran incorporarse a trabajar en la mina.

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

2.3. MESA DE DESARROLLO DE COTABAMBAS

Una vez aprobado el EIA e iniciada la fase de construcción de la mina, comenzaron a manifestarse una nueva serie de sucesos conflictivos que tuvieron su origen en las relaciones –y compromisos– que había ido entablando Xstrata con los diversos actores locales de Challhuahuacho. Así, por un lado, en mayo de 2011 se produjo un paro en Challhuahuacho, promovido por la Federación Campesina y el Frente de Defensa de los Intereses de este distrito. El reclamo se sustentaba en el presunto incumplimiento de los diecisiete

compromisos del anexo K de las Bases del Concurso Público para el proyecto Las Bambas, y en él se solicitaban más puestos de trabajo para comuneros de Challhuahuacho. Luego de una serie de enfrentamientos con la Policía Nacional del Perú (PNP), que dejaron numerosos heridos, se levantó el paro con la condición de que Xstrata accediera a proporcionar puestos rotativos a veintisiete comunidades de la zona (Defensoría del Pueblo 2011: 20).

Posteriormente, entre fines de 2012 e inicios de 2013 se comenzaron a registrar situaciones tensas entre Xstrata y los gremios hoteleros, de lavanderías y restaurantes de Challhuahuacho, que acusaban a la minera de no haber cumplido con el número trabajadores que se habría comprometido a contratar, lo que habría reducido la cantidad de sus potenciales usuarios (Defensoría del Pueblo 2013a: 30; Defensoría del Pueblo 2013b: 29). Estos reclamos por un mayor número de puestos laborales y por el incumplimiento por Xstrata de ciertos acuerdos no se atenuaron en los meses siguientes. Más tarde esta situación incluso se agravó, cuando se redujo aún más la cantidad de puestos de trabajo debido a la finalización de la etapa de construcción de la mina. La reducción de la demanda laboral se convertiría así en un eje fundamental para entender causalmente el incremento de la conflictividad social en la zona, tal como se analizará más adelante.

En términos generales, los conflictos asociados con la presencia de Las Bambas en el período de Xstrata presentaron las siguientes características: 1) no estaban relacionados directamente entre sí, pues respondían a diversas demandas; en ese sentido, no existía en las provincias de Cotabambas o Grau una estructura social (organización de base) que pudiera aglutinar todas esas demandas en una sola plataforma de lucha; 2) no surgían de una oposición directa a la ejecución de Las Bambas (por lo menos, no a un nivel que cobrara notoriedad pública); 3) tenían como motivo principal las expectativas de obtener beneficios inmediatos o una mejora en sus niveles de vida como consecuencia de la presencia de la mina, expectativas alimentadas a su vez por los mecanismos aplicados por la empresa en sus relaciones con las comunidades y gremios de Challhuahuacho; y, 4) la cuestión ambiental todavía no había ocupado lugar en la agenda de discusión.

Así, si bien aún no se había producido una crisis que pusiera en cuestión la explotación del yacimiento de Las Bambas, ya había elementos de alerta suficientes para activar mecanismos que permitieran que la población se sienta partícipe de los beneficios de la mina, máxime si se considera la situación de larga postergación, pobreza y carencia de bienes y servicios básicos que caracterizaba a la población de esa zona. Fue en esas condiciones que

se gestó un primer espacio de diálogo para la provincia de Cotabambas. Tal como señala la ONDS en su revista *Willaqniki*:

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

En ese contexto, el Poder Ejecutivo previó la necesidad de generar un espacio de trabajo con los alcaldes para impulsar un paquete estructurado de proyectos de inversión en la provincia de Cotabambas. Así nació la Mesa de Desarrollo de Cotabambas (en adelante, MDC), que formalmente se denominó «Mesa de Trabajo para el Desarrollo de la Provincia de Cotabambas, departamento de Apurímac» (RM 180-2012-PCM, publicada el 25 de julio de 2012). La MDC tuvo un carácter «preventivo», pues no surgió a raíz de un conflicto en particular o de una situación de malestar social generalizada que ameritara una reacción inmediata del Poder Ejecutivo. Aun así, no se puede obviar que pocos meses antes, entre octubre y noviembre de 2011, se habían producido violentos estallidos sociales en Cajamarca por el proyecto Conga y, en mayo de 2012, en Espinar (Cusco), por la mina Tintaya-Antapaccay. Ambos habían generado serios problemas de gobernabilidad a la gestión de

Ollanta Humala y un cambio de rumbo sin retorno en su orientación ideológica. Es incluso probable que estos hechos hayan acelerado las gestiones para la creación de la MDC.

La MDC quedó conformada por representantes de diversos ministerios y otros organismos del Poder Ejecutivo, así como de la Municipalidad Provincial de Cotabambas y sus municipalidades distritales. Luego se acordó la incorporación de un representante del Gobierno Regional de Apurímac (GORE Apurímac) y de los sectores Educación y Ambiente. No se incluyó a organizaciones de la sociedad civil o de las comunidades del área de influencia de Las Bambas, ni a funcionarios de la empresa.

Si bien la MDC no tenía ninguna relación directa con Xstrata –por lo menos en términos formales–, lo cierto es que su creación obedecía a la necesidad de instaurar las condiciones sociales necesarias para el adecuado desenvolvimiento de la minera. No obstante, de acuerdo con testimonios recogidos de representantes de la población y con otros estudios, hubo escasa difusión pública de la existencia o de lo tratado en este espacio de diálogo. Y esto, a su vez, probablemente se debió a no haber incluido en ella a representantes de la población²⁰.

En tales circunstancias, mejorar las percepciones de la población dependía de las gestiones que pudieran llevar a cabo las autoridades locales y los miembros del Poder Ejecutivo en la MDC, con el fin de agilizar la ejecución de proyectos de inversión en la zona. Pero de los catorce proyectos de inversión que se contemplaron en la Mesa, a comienzos de 2015 solo uno estaba casi concluido, mientras que el resto presentaba solo avances parciales (Flores 2016: 82). Además, la gestión de los alcaldes que participaron en la MDC culminó en diciembre de 2014 y ninguno de ellos fue reelegido en su cargo, lo que restó continuidad a la ejecución de los compromisos alcanzados en este espacio de diálogo (con la excepción del alcalde distrital de Challhuahuacho, Odilón Huanaco, que en las elecciones de 2014 sería elegido alcalde, pero de la provincia de Cotabambas).

20 En un trabajo realizado por CooperAcción en los distritos de Tambobamba, Haquira y Challhuahuacho se pudo verificar que existía poco conocimiento sobre la existencia de la MDC y sus alcances en materia de proyectos y acciones por realizar. Para ejemplificar este punto se puede señalar que en un taller realizado en febrero de 2015 en Tambobamba, de los veintinueve asistentes (entre dirigentes de comunidades, rondas rurales y urbanas, federaciones campesinas y organizaciones de mujeres), solo una persona conocía la existencia de la MDC debido a una audiencia pública organizada por el exalcalde provincial (Flores 2016: 71).

Ante los requerimientos del alcalde provincial de Cotabambas y de los alcaldes distritales de esta provincia por la demora en la ejecución de las inversiones comprometidas, en marzo de 2015 se retomaron las reuniones de este grupo de trabajo, y así se creó el denominado «Taller de Planificación e Intervención de los Sectores en la provincia de Cotabambas». En la reunión final, realizada el 21 de julio de 2015, se anunció el compromiso del gobierno de destinar 600 millones de soles a proyectos de inversión en Cotabambas, a cargo de diferentes sectores. Sin embargo, durante los siguientes meses no hubo avances sustanciales en la ejecución de los proyectos comprometidos en este espacio de diálogo, lo cual constituiría un elemento adicional –y muy importante– que contribuyó a elevar los niveles de descontento social de la población, principalmente del ámbito de Challhuahuacho.

3. SEGUNDA ETAPA: VENTA DE LAS BAMBAS EN ADELANTE

Luego de prolongadas negociaciones, el 2 mayo de 2013 se anunció por los medios de comunicación la fusión entre las empresas Glencore y Xstrata, que se convirtió así en la corporación más grande de la historia de la minería (Glencore adquirió Xstrata por US\$35 000 millones). Ambas empresas ya habían acordado esta fusión meses atrás, pero se requería el visto bueno de las leyes antimonopólicas chinas (principales compradores de cobre), debido a la preponderancia que adquiriría Glencore Xstrata en el mercado mundial de este metal tras esta operación. A través de su Ministerio de Comercio, el gobierno chino dispuso que para aprobar la fusión se debía poner a la venta el proyecto Las Bambas. Esta condición fue aceptada por Glencore Xstrata, que se comprometió, además, a suministrar un mínimo de 900 000 toneladas de cobre anuales a clientes chinos durante ocho años a partir de 2013²¹.

A partir de ese momento se iniciaron las negociaciones para la venta de Las Bambas y, paralelamente, se pusieron en marcha una serie de modificaciones en el diseño original de la mina. Desde que fueron anunciadas la fusión entre Glencore Xstrata y la futura venta de Las Bambas, el diseño original de la mina fue modificado hasta en cinco ocasiones en menos de veinte

21 Fuente: <http://gestion.pe/empresas/glencore-completo-su-fusion-xstrata-2065100>; <http://eleconomista.com.mx/industria-global/2013/04/16/china-da-luz-verde-fusion-glencore-xstrata>

meses; es decir, un promedio de una modificación cada cuatro meses: dos veces se modificó el EIA por el procedimiento regular, y en tres ocasiones se utilizó el denominado ITS.

Los cambios realizados en el diseño original de Las Bambas marcarían un punto de quiebre en el proceso descrito hasta el momento, sea en lo que se refiere a las condiciones de la ejecución de la minera, como en lo que atañe a las relaciones con la población de Cotabambas y Grau (posteriormente también se incluiría a la de Chumbivilcas y Espinar, en Cusco). Por ello, resulta importante describir de forma detallada los aspectos más relevantes de estas modificaciones.

3.1. MODIFICACIONES REALIZADAS EN EL ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL DE LAS BAMBAS

3.1.1. Primer Informe Técnico Sustentatorio

El 16 de mayo fue publicado el DS 054-2013-PCM, con lo que se abrió la posibilidad de solicitar alguna modificación en un proyecto extractivo mediante el mecanismo del ITS. Así, el 11 de julio –esto es, dos meses después de anunciada la fusión entre Glencore y Xstrata– Las Bambas presentó al MEM su primer ITS, que sería aprobado el 26 de agosto (RD 319-2013-MEM/AAM).

Este ITS dispuso el cambio de ubicación de tres componentes –la planta de molibdeno, la planta de filtro y el área de almacenamiento de concentrados–, desde su emplazamiento inicial en Tintaya-Antapaccay, como lo había estipulado el EIA aprobado en 2011, al área Las Bambas. Este cambio se justificó con el argumento de que era necesario «que el proyecto cuente con todas las instalaciones necesarias para la explotación, producción y transporte de concentrado hacia el puerto de Matarani, en una sola área, separada de los suelos superficiales propiedad de Xstrata Tintaya S.A»²². Debe resaltarse que, cuando se aprobó este ITS, tanto Las Bambas como Tintaya-Antapaccay seguían perteneciendo a una misma empresa, la recién fusionada Glencore Xstrata.

Uno de los puntos de discusión planteados a partir de esta modificatoria, y que constituyó una de las principales causas de reclamo social en la zona

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

a partir de 2015, fue que los contenidos aprobados en este ITS no pasaron por un proceso de participación ciudadana. Tal como ya se indicó (véase el capítulo 1, acápite 1.5.1), el supuesto carácter simplificado y los aspectos secundarios que eran materia de los ITS permitían a las empresas saltarse este requisito. Sin embargo, tal como se describe en la resolución que aprueba este ITS, se envió una copia de lo resuelto a las municipalidades provinciales de Cotabambas, Grau, Chumbivilcas y Espinar, así como a las municipalidades distritales de Challhuahuacho, Coyllurqui, Tambobamba, Mara, Haquira, Progreso, Chamaca, Colquemarca, Velille, Coporaque y Espinar. Por tanto, de acuerdo con esta resolución, para fines de agosto de 2013 los alcaldes citados ya se encontraban notificados de las modificaciones que se estaban realizando en el proyecto Las Bambas.

Más adelante, en el acápite 4.1.1 del capítulo 4, se analizan con mayor detalle los aspectos técnicos que ponen en entredicho el carácter «no significativo» de esta modificatoria.

3.1.2. Segundo Informe Técnico Sustentatorio

Esta solicitud de modificatoria fue presentada por la empresa mediante escrito del 17 de diciembre de 2013, y se aprobó el 13 de febrero de 2014 (RD 078-2014-MEM/DGAAM). Los principales cambios propuestos fueron la construcción de una poza de sedimentación con el fin de regularizar y maximizar la reutilización de las aguas de contacto provenientes del drenaje del botadero y tajo Ferrobamba.

Dos cuestiones merecen ser resaltadas en esta modificatoria: la primera, que el trámite de la Segunda Modificatoria Regular del Estudio de Impacto Ambiental (en adelante, SMEIA) se inició a menos de un mes de la aprobación de este segundo ITS (la SMEIA comenzó su trámite en marzo de 2014, mientras que el segundo ITS se aprobó un mes antes). Existe también una similitud en el período de tramitación de la Primera Modificatoria Regular del EIA (entre abril y agosto de 2013) y el primer ITS de Las Bambas (entre julio y agosto de 2013). En ese sentido, queda la interrogante sobre la necesidad de Glencore Xstrata de tramitar tantas modificaciones por separado en el mismo período y mediante vías administrativas distintas (unas por ITS y otras por procedimiento regular).

Asimismo, se debe considerar que, a diferencia del primer ITS, la norma que aprueba el segundo no hizo referencia al envío de una copia a los alcaldes (solo se hace mención de su remisión al OEFA y a su difusión en el portal web del MEM).

3.1.3. Segunda Modificatoria Regular del Estudio de Impacto Ambiental

La solicitud para la SMEIA fue presentada el 10 de marzo de 2014 y fue aprobada el 17 de noviembre del mismo año (RD 559-2014-EM/DGAAM). Lo más significativo de este EIA corresponde a los cambios implementados en la modalidad del transporte de los minerales extraídos de Las Bambas.

Como se recuerda (véase el capítulo 2, acápite 2.2), el EIA aprobado en 2011 definió que Las Bambas se componía de tres áreas distintas; una de ellas correspondía al mineroducto, que iba a transportar los concentrados de cobre y molibdeno extraídos de la mina hasta el área de Tintaya en Espinar (Cusco). Además, este EIA determinó que, sobre el mismo derecho de vía donde se ubicaría el mineroducto, se construiría una carretera para ser utilizada como acceso de servicio. Tal como se señala en el Resumen ejecutivo del EIA:

Este EIA considera la ruta de acceso de servicio entre el área Las Bambas y el área Tintaya, la cual será construirá *[sic]* dentro del mismo derecho de vía donde se ubicará el mineroducto. Esta ruta servirá como uno de los accesos principales al Proyecto durante sus etapas de construcción y operación. (p. 2 del Resumen ejecutivo del EIA)

[...] Desde el área Tintaya se propone la construcción de un acceso de servicio a lo largo de un derecho de vía en donde también se instalará el mineroducto. Este derecho de vía llegará desde Yauri hasta el Área Las Bambas pasando por las cercanías de los centros poblados de Velille, Haquira y Challhuahuacho y aprovechando caminos existentes en la medida de lo posible pero también involucrará la construcción de nuevas secciones de carretera. Este acceso de servicio se usará para el transporte de maquinaria pesada y suministros entre el puerto de Matarani y el Área Tintaya. Este acceso será de uso público y será asfaltado a partir del tercer año de la etapa de operación. (pp. 8-9 del Resumen ejecutivo del EIA)

Por tanto, sobre el papel, el mineroducto y la carretera que serviría como acceso de servicio –denominada Heavy Haul Road (HHR) o «carretera de transporte pesado»– seguirían similar sentido desde Las Bambas hasta Tintaya. Pero el trazo de la carretera que sería aprobado en esta SMEIA para el transporte de los minerales distaba bastante de aquel contemplado inicialmente para el mineroducto. No resulta posible generalizar las circunstancias o causas que determinaron que la HHR siga una ruta distinta a la línea proyectada del mineroducto. Para explicar con mayor claridad este punto, se debe indicar que el área ubicada entre Las Bambas y Espinar (sobre el cual se construiría la carretera) se dividía en cuatro «paquetes». Cada paquete tenía su propio equipo de relacionistas comunitarios –entre ingenieros u otros aplicados en la construcción de la carretera– a cargo de las negociaciones con las comunidades o propietarios privados cuyos terrenos serían afectados. Los niveles de negociación podían variar en función de si la carretera se iba a construir desde cero o si se iba a aprovechar una vía ya existente y solo se afectarían terrenos comunales con la ampliación de la pista. La mayor o menor disposición para llegar a acuerdos sobre el uso de estos terrenos podía determinar que se optara por negociar con otros actores sociales más predispuestos, de modo que se hacían variantes en la carretera proyectada inicialmente. Al final, la HHR se fue construyendo sobre la marcha, conectando tramos nuevos con vías públicas que ya existían.

Por eso se afirma aquí que resulta difícil generalizar una sola explicación que permita comprender la configuración final de la carretera HHR. Cada proceso de negociación sobre un determinado tramo de la carretera tuvo un desarrollo y unos resultados distintos, así como distintos fueron los representantes de la empresa y los actores sociales involucrados.

Además, es importante destacar que la versión inicial de esta SMEIA, presentada al MEM en marzo de 2014 para su evaluación, no incorporó en las modificaciones propuestas el cambio de modalidad del transporte del mineral²³. Al revisar los documentos presentados posteriormente por la empresa para el levantamiento de observaciones a esta primera solicitud, se ha podido identificar que solo a partir de un informe del mes de septiembre de

23 De acuerdo con el Resumen ejecutivo de esta SMEIA (p. RE- 2), del mes de abril de 2014, se contemplaron inicialmente las siguientes modificaciones al EIA aprobado en el 2011: actualización del cronograma del proyecto; actualización de componentes auxiliares del proyecto; habilitación de caminos mineros; implementación de tres helipuertos; depósitos de material excedente (DME) y material orgánico (DMO); canteras o áreas de préstamo; y actualización en el sistema de manejo de aguas del proyecto.

2014 se consignan explícitamente las intenciones de Las Bambas de utilizar la carretera HHR para el transporte del concentrado.

Finalmente, en el Informe 1150-2014-MEM-DGAAM/DNAM/DNAM/A, del 14 de noviembre de 2014, que sustenta la aprobación de esta SMEIA por el MEM, se describe la nueva modalidad definida para el transporte de concentrados (p. 12):

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

Es preciso, en esta parte del análisis, destacar dos aspectos: primero, el traslado de los componentes (planta de molibdeno, planta de filtros y área de almacenamiento de concentrados) de la zona de Tintaya al área Las Bambas que se aprobó en el primer ITS (en agosto de 2013) implicaba, en la práctica, dejar de lado el mineroducto, puesto que ahora todo el procesamiento de los minerales se llevaría a cabo en la zona de Las Bambas. Sin embargo, la referencia al mineroducto se mantendría en suspenso hasta la etapa final del proceso de evaluación de la SMEIA (a partir de septiembre de 2014).

En segundo lugar, en abril de 2014 –es decir, un mes después de la presentación de la solicitud inicial para la SMEIA– se anunció públicamente la

venta de Las Bambas al consorcio Minerals and Metals Group (MMG)²⁴ por el monto histórico de US\$5850 millones, y así este se convirtió en el *deal* más importante de la historia del país. Por tanto, si bien la solicitud inicial presentada para la SMEIA todavía tenía como titular de Las Bambas a Glencore Xstrata (marzo de 2014), cuando se comunicó formalmente la suspensión del mineroducto y la decisión de utilizar la carretera HHR para el transporte del mineral (a partir de septiembre de 2014) MMG ya había asumido el control de Las Bambas²⁵.

Más adelante, en el capítulo 4, acápite 4.1.2 y 4.1.3, se abordan los puntos controvertidos respecto a la modalidad decidida para el transporte del mineral que se definió en esta SMEIA, incluyendo aspectos técnico-legales relacionados con la idoneidad de esta carretera para hacer las veces de corredor minero.

3.1.4. Tercer Informe Técnico Sustentatorio

El tercer ITS de Las Bambas fue presentado por MMG el 17 de enero de 2015 y aprobado el 26 de febrero del mismo año (RD 113-2015-MEM-DGAAM). Este ITS modificó el sistema de manejo de agua del depósito de relaves y, además, amplió el almacén de concentrados, que pasó de 20 000 a 47 000 toneladas (un aumento muy superior al 100%). Pero al momento de la presentación de este ITS ya regía la norma que definía nuevos criterios técnicos para la aplicación de ITS (la RM 120-2014-MEM/DM, vigente a partir del 6 de marzo de 2014). En esta norma se estableció, para el caso de los almacenes, que una ampliación aprobada mediante ITS no puede ser mayor o igual al 20% de su

24 Consorcio conformado por MMG (62,5% de participación), filial externa de la empresa estatal china Minmetals, Guoxin International Investment Corporation (22,5%) y Citic Metal Co. (15%).

25 Respecto a este punto, el 13 abril de 2014 la revista *Semana Económica* difundió la venta de Las Bambas a MMG, indicando que esta operación podía traer una serie de demoras al cronograma establecido para el inicio de las actividades de explotación (previsto para inicios de 2015), debido a que los nuevos dueños podían realizar algunos cambios al diseño original de Las Bambas. Este punto le fue consultado a Marcelo Bastos, director general de Operaciones de MMG, quien señaló: «En líneas generales, queremos continuar con los planes de Glencore Xstrata [...]. Las Bambas es un proyecto en construcción. No hay mucho que cambiar de lo que Glencore Xstrata ya hizo. La intención es hacer lo necesario para terminar el acuerdo e iniciar la producción cuanto antes» (Fuente: <http://semanaeconomica.com/article/sectores-y-empresas/mineria/134243-las-bambas-venta-glencore-xstrata-mm-g-china-minmetals-el-deal-mas-grande-de-la-historia-del-peru/>).

extensión o capacidad aprobada originalmente. Por tanto, la modificación aprobada a Las Bambas mediante este ITS excedió incluso los parámetros establecidos por el mismo MEM para la modificación de componentes no significativos.

3.2. DIMENSIONES DE LA CONFLICTIVIDAD EMERGENTE A PARTIR DE LA VENTA DE LAS BAMBAS Y LAS MODIFICACIONES REALIZADAS EN SU ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL

A partir de mediados de 2013, una vez producida la fusión entre Glencore y Xstrata y anunciada la futura venta de Las Bambas –lo cual, a su vez, dio inicio a las modificaciones realizadas en el EIA–, se configuró un nuevo escenario de conflictividad social con dos dimensiones marcadas: por un lado, la sostenibilidad de los compromisos que Xstrata había ido asumiendo con las comunidades y gremios de Challhuahuacho, a los que posteriormente se fueron agregando los incumplimientos y las dilaciones de diversos sectores del Poder Ejecutivo para atender las demandas de la población, particularmente en lo que correspondía a aquellos proyectos de inversión pública y programas sociales que el gobierno de Humala fue comprometiendo en los espacios de diálogo que se iban generando (y que, tal como en el caso de la MDC, no surgieron necesariamente de una situación socialmente convulsa). En este caso las reivindicaciones tuvieron una marcada connotación económica, circunscribiéndose a sectores del distrito de Challhuahuacho.

La otra dimensión se conecta directamente con las modificaciones realizadas en el EIA de la mina descritas previamente. En este caso se debe diferenciar a su vez dos momentos en cuanto a la dimensión del conflicto:

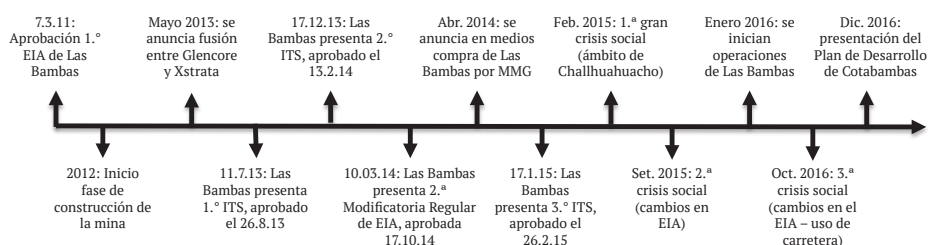
- En un primer momento, la principal preocupación de los grupos y organizaciones que impulsaban las demandas, por lo menos en un plano discursivo, se vinculó con los impactos ambientales que podría ocasionar el traslado de la planta de molibdeno, la planta de filtros y el área de almacenamiento de concentrados desde el área de Tintaya, en Espinar, hacia el área de Las Bambas, en Cotabambas. Estas demandas no fueron impulsadas de forma directa por las comunidades de Challhuahuacho, hecho que merece ser resaltado si se considera que –presuntamente– serían las más afectadas ambientalmente por su cercanía con la mina. Fueron sobre todo or-

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

- En un segundo momento, cuando se inició el traslado del mineral por la carretera, esta dimensión del conflicto relacionada con las modificaciones en el EIA se trasladó a este escenario. En este caso fueron principalmente las comunidades colindantes a la carretera las que impulsaron las acciones de protesta.

Con la finalidad de comprender lo ocurrido en este período, resulta importante narrar los hechos más relevantes en torno a cada una de estas dos dimensiones del conflicto. Obedeciendo a un orden cronológico, y para una mayor fluidez en el análisis, en primer lugar se describe el conflicto derivado de los reclamos por los presuntos incumplimientos de los compromisos asumidos por Xstrata y diversos sectores del gobierno central durante la gestión humalista, que tuvo como epicentro el distrito de Challhuahuacho. Luego se pasa a describir el conflicto derivado de las modificatorias en el EIA de Las Bambas, diferenciando el análisis de acuerdo con los dos momentos descritos. Para una mejor comprensión del texto, a continuación se presenta una línea de tiempo en la que se indican los principales acontecimientos sucedidos en torno a Las Bambas.

Ilustración 2. Línea de tiempo del proyecto Las Bambas



Elaboración propia.

3.2.1. Conflicto derivado de compromisos asumidos por la empresa y entidades estatales

Las modificaciones que se fueron introduciendo en el diseño original de Las Bambas, que coincidieron con el período de Glencore Xstrata y la ulterior entrada de MMG, se efectuaron de forma paralela a la finalización de la etapa de construcción de la mina. De acuerdo con el EIA aprobado en el año 2011, la fase de construcción se realizaría desde el año 2011 hasta 2014. Posteriormente, en la SMEIA (aprobada el 2014) esta fase se extendió hasta el primer semestre de 2015. Pero, como lo reportaron diferentes notas de prensa, las labores de construcción culminaron a fines de 2015²⁶.

Al ir culminando esta etapa, que fue la que mayor cantidad de empleo generó²⁷ (sobre todo no calificado), las empresas contratistas comenzaron a recortar personal y dejaron de contratar mano de obra local. Se produjo así una reducción de la demanda de actividades comerciales y servicios en Chalhuanahuacho y otras zonas aledañas, que afectó significativamente las dinámicas comerciales que se habían desarrollado hasta ese momento. Justamente, parte de los compromisos asumidos por Xstrata consistía en la dotación de cupos para el uso de estos servicios por los trabajadores contratados por la empresa.

Las relaciones entre población y empresa no solo se vieron afectadas por el fin de la fase constructiva, sino también por los cambios en las políticas sociales que Xstrata había venido aplicando. Las políticas puestas en práctica por Xstrata para acelerar el proceso de construcción de la mina llevaron a la empresa a asumir compromisos de difícil sostenibilidad en el tiempo. Aun así, ellas no fueron del todo ilógicas, pues correspondieron a un período de vida específico del proyecto –la fase de construcción– en el cual se tenían que acelerar las acciones. Algunos testimonios indican que la premura en la construcción de Las Bambas obedeció a las alertas que se habían generado en el país con la paralización de los proyectos mineros Conga y Tía María.

26 Fuente: <https://elcomercio.pe/economia/negocios/bambas-iniciara-produccion-primer-trimestre-2016-219340>; <http://www.rumbominero.com/noticias/mineria/mmg-ultima-construccion-de-las-bambas/>

27 Como se describe en el Resumen ejecutivo de la SMEIA (RE-104), la fuerza laboral que se utilizaría durante la etapa de construcción sería de 3800 empleados, pero llegó a un máximo de 6500. Posteriormente, en la etapa de operación la fuerza laboral se reduciría a 1350, de los cuales el 35% provendrían del Área de Influencia Directa Social (AIDS).

Posteriormente, cuando Glencore Xstrata asumió el control de la mina (mediados de 2013), relegó muchos compromisos sociales heredados del período de la primera concesionaria, pues su gestión de Las Bambas representaba un período de transición a la espera de una próxima venta. En esa medida, no le resultaba eficiente mantener altos costos derivados de compromisos sociales que no le iban a generar ningún tipo de beneficio futuro.

Por ello, cuando se concreta el traspaso a MMG a mediados de 2014, ya existía un evidente desfase en los niveles de cumplimiento de los compromisos asumidos en el período de Xstrata. Si se toma en cuenta que MMG tenía proyectado un asentamiento de veinticinco años como mínimo en la zona²⁸, debió considerar que no le convenía asumir en su integridad y durante un período tan prolongado los compromisos heredados de Xstrata.

Haya sido o no una consecuencia de esta evaluación prospectiva, lo concreto es que la entrada de MMG significó un punto de quiebre en la orientación de las políticas sociales seguidas hasta ese momento. Este aspecto ha sido resaltado por numerosos testimonios recogidos para esta investigación, brindados por representantes del Estado, la empresa y la población. MMG optó por ajustar los gastos sociales, evitando nuevos compromisos, priorizando las relaciones con las comunidades del AID y reduciendo la contratación de trabajadores de la zona. También se priorizó la inversión en proyectos de desarrollo productivo en las comunidades, reemplazando la entrega de dinero de forma directa. Para ello se creó una Dirección de Desarrollo Social, función que en el período de Xstrata se englobaba en el área de relaciones comunitarias. Igualmente, el equipo de relacionistas comunitarios del período de Xstrata fue cambiado casi en su totalidad con la llegada de MMG. Lo mismo ocurrió con muchos gerentes y altos cargos de la minera.

En la práctica, estas transformaciones implementadas para la gestión de Las Bambas no contribuyeron a asumir con mayor eficacia los numerosos compromisos sociales heredados de Xstrata. Esta situación derivó en una serie de retrasos e incumplimientos. Por ejemplo, muchos de los trabajadores que habían sido capacitados por Xstrata para que en el futuro trabajaran en la mina fueron despedidos o no fueron contratados con el ingreso de MMG, y

28 De acuerdo con el Resumen ejecutivo de la SMEIA (RE-23), la etapa de operación duraría desde el año 2015 hasta el año 2034; la etapa de cierre de mina abarcaría desde el año 2034 hasta el 2038; mientras que la etapa de poscierre de mina iría desde el «2038 en adelante», es decir, no se estableció una fecha límite para la finalización de Las Bambas.

en su reemplazo se contrató a gente foránea. El cambio de propietario también implicó dejar de contratar algunos servicios locales de Challhuahuacho con los que Xstrata había mantenido una relación estable (como en el caso de los transportistas locales). También comenzaron a producirse retrasos en el financiamiento de los viveros forestales, a cargo de las comunidades de la zona alta de Challhuahuacho.

Al parecer, la poca disposición de MMG para comunicar la nueva situación del proyecto e informar si se mantendrían los compromisos asumidos por Xstrata agravó la situación de incertidumbre en una población con altas expectativas de beneficios permanentes. Los niveles de descontento fueron aumentando en diversos sectores que se sentían perjudicados por los ajustes aplicados por MMG. Tal como describe un relacionista comunitario de Las Bambas:

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

Como se puede ver, si bien las desavenencias y episodios conflictivos se venían registrando desde el año 2011, por lo menos, los problemas se agudizaron a partir de la entrada de MMG como nuevo dueño de la empresa y la finalización de la etapa de construcción del proyecto.

La situación descrita derivó en la realización de un paro en Challhuahuacho el 6 de febrero de 2015, que congregó a alrededor de mil comuneros de diferentes zonas. Esta movilización incluyó la toma de carreteras y la retención de alrededor de doscientos trabajadores pertenecientes a una firma contratista de la empresa, quienes no sufrieron actos de violencia. Las demandas planteadas giraban en torno al cumplimiento de los compromisos contraídos con el antiguo dueño (Xstrata), el cese de la contaminación del río Challhuahuacho (principalmente debido a la falta de un sistema de agua y saneamiento en el centro urbano de Challhuahuacho), el aporte del 10% de las utilidades para un fondo social, mayores oportunidades laborales, entre otros pedidos.

El 8 de febrero se acordó una tregua, lo que permitió realizar una serie de reuniones entre funcionarios del Poder Ejecutivo, el alcalde de Challhuahuacho y autoridades comunales de la zona. Finalmente, el 28 de ese mes se instaló la denominada «Mesa de Desarrollo del Distrito de Challhuahuacho» (en adelante, MDCH), integrada por representantes del Poder Ejecutivo (presididos por el ministro de Agricultura y Riego), MMG, directivos de la Federación de Comunidades Campesinas de Challhuahuacho, presidentes y representantes de las 33 comunidades campesinas del distrito, y otros delegados de asociaciones. Para su funcionamiento se conformaron, según su acta de instalación, cuatro submesas de trabajo: i) infraestructura social y productiva, ii) minería y ambiente, iii) desarrollo agropecuario y iv) responsabilidad social.

Las reuniones de las submesas de trabajo se llevaron a cabo entre marzo y julio de 2015. En ellas se adoptaron una serie de compromisos para proyectos de inversión en el distrito, tales como la implementación del sistema de agua y saneamiento del centro urbano y la priorización de la construcción de hospitales a nivel distrital y provincial. En el marco de la submesa de Responsabilidad Social, MMG se comprometió a crear una oficina para la promoción del empleo local y generar puestos de trabajo en las 33 comunidades del distrito mediante la instalación de viveros forestales; además, una vez finalizadas las labores con los viveros, se identificarían otros proyectos para generar nuevos empleos (ONDS 2015: 14-15).

El 20 de julio de 2015 se realizó la reunión de revisión y análisis de los avances obtenidos en cada una de las submesas de trabajo de la MDCH, y se acordó conformar un «Comité de Seguimiento y Desarrollo Integral del Distrito de Challhuahuacho», encargado de monitorear la implementación de los acuerdos (con la Secretaría Técnica de la ONDS). Este Comité de Seguimiento se instaló el 12 de agosto en la sede de la PCM y tuvo su primera reunión el 1 de septiembre, oportunidad en la que se aprobó el reglamento interno del Comité. En el acta de esa reunión se consignó el acuerdo de sesionar nuevamente el 1 de octubre, pero esta sesión fue suspendida a raíz de la medida de lucha iniciada por los frentes de defensa de Cotabambas y Grau por las modificaciones inconsultas realizadas en el EIA de Las Bambas (ONDS 2015: 14-16).

Posteriormente, el 22 de enero de 2016 entró en vigencia el DS 005-2016-PCM, que declaró de «prioridad nacional el desarrollo económico y social del distrito de Challhuahuacho». Tal como se indica en el artículo 1 de esta norma, la finalidad de esta declaración consistía en hacer seguimiento

físico y financiero de las acciones, programas y proyectos a los que se había comprometido cada ministerio en el distrito de Challhuahuacho, mediante normas emanadas de cada sector. Durante el último año de la gestión de Humala, diversos ministerios aprobaron sus correspondientes resoluciones ministeriales para ratificar sus compromisos asumidos para el distrito de Challhuahuacho, y que en algunos casos también incluían a la provincia de Cotabambas.

Sin embargo, más allá del contenido de estas normas o de la pretendida declaración de intenciones, durante los meses siguientes no hubo mayores avances en la ejecución de los proyectos de inversión y acciones comprometidas para el distrito en el marco de la MDCH²⁹, razón por la cual estos reclamos se reactivaron y generaron un nuevo conflicto social en la zona a comienzos de febrero de 2017. El 8 de febrero las protestas se radicalizaron con el bloqueo de la vía alterna para el transporte del mineral³⁰ y las vías de acceso que comunican Challhuahuacho con Cusco y Chumbivilcas, lo cual derivó, dos días después, en la declaratoria del estado de emergencia por treinta días en la provincia de Cotabambas³¹. El 11 de febrero se acordó levantar el paro y recibir a una comisión del Poder Ejecutivo que incluía a dos ministros. Se incorporó además en las negociaciones el pedido a MMG de que incrementase quinientos cupos para trabajadores en viveros forestales, y un aumento de sueldo para los que ya venían trabajando ahí³².

29 A fines de septiembre de 2016, el alcalde de Challhuahuacho, Antolín Chipani, viajó a Lima para reunirse con diversos sectores para presionar por los avances de estos compromisos. En declaraciones a la prensa señaló: «El 18 de febrero de 2015, cuando se instaló la mesa de trabajo, nos dijeron que en 18 meses iban a revertir la situación de extrema pobreza de las comunidades, pero no hay avances. Las 34 comunidades están en total abandono a pesar de estar junto al proyecto minero más grande del Perú, como es Las Bambas» (Fuente: <http://larepublica.pe/impres/politica/804584-challhuahuacho-exige-que-se-cumplan-los-acuerdos>).

30 La vía principal en el tramo Quehuira-Huancuire (AP-954) permanecía bloqueada en ese momento, como se describe con mayor detalle en el capítulo 3, acápite 3.2.3.

31 Fuente: http://elcomercio.pe/sociedad/apurimac/apurimac-no-hay-paro-sigue-tension-challhuahuacho-noticia-1967700?ref=flujo_tags_184863&ft=nota_1&e=titulo?ref=no ta_sociedad&ft=mod_leatambien&e=titulo

32 Fuente: <http://elcomercio.pe/sociedad/apurimac/apurimac-ejecutivo-evaluara-visitas-ministros-cotabambas-noticia-1967838>

3.2.2. Conflicto derivado de las modificaciones realizadas en el Estudio de Impacto Ambiental de Las Bambas en su primer momento

Según los testimonios recogidos, entre fines de 2014 e inicios de 2015 comenzaron a difundirse entre la población los alcances de las modificaciones realizadas en el EIA de Las Bambas relacionadas con el traslado de los componentes mineros desde el área de Tintaya al área Las Bambas. Al parecer, fueron los mismos extrabajadores de la empresa, que habían salido de ella a raíz de la reducción de personal al finalizar la etapa de construcción de la mina, quienes alertaron a los dirigentes locales y provinciales de los cambios que se estaban realizando, que no habían sido informados ni por la empresa ni por los alcaldes.

A partir de 2015 se comenzaron a remitir numerosas solicitudes al gobierno central para que explicara las modificatorias inconsultas. Al principio este no mostró un genuino interés en atender tales demandas. Luego empezó a enviar a funcionarios de menor rango y sin mayor capacidad de decisión, a pesar de haber comprometido la presencia de ministros, tal como se desprende del acta de una reunión realizada el 25 de abril (véase el anexo 1). Esta situación fue elevando el descontento de las organizaciones y sectores de la población involucrados en estas demandas, que optaron por convocar un paro provincial indefinido que se iniciaría el 25 de septiembre. Se planteaba desconocer las modificatorias realizadas en el EIA, la renuncia de los funcionarios de MMG responsables de no comunicar los cambios, la renegociación de tierras comunales, entre otros puntos. El mismo día del inicio del paro, el Ministerio del Interior (MININTER) emitió una norma para autorizar la intervención del Ejército en apoyo a la Policía en las provincias de Grau y Cotabambas, incluyendo Chumbivilcas y Espinar en Cusco. El 28 de septiembre, cuando transcurría el cuarto día de la movilización, la situación se desbordó. Un sector de pobladores movilizados intentó ingresar en las instalaciones de la minera y se enfrentó con la PNP; se registraron tres fallecidos y decenas de heridos y detenidos.

Debe señalarse que estos incidentes desnudaron algunas irregularidades en el accionar policial: por ejemplo, emplear las instalaciones de Las Bambas como centro de detención y que aparentemente se les habría «sembrado» a muchos de los detenidos pruebas en su contra, como la posesión de explosivos y armas de fuego. Lo concreto es que existen procesos penales vigentes contra muchos de los dirigentes que participaron en las protestas. Incluso un

grupo de ellos fue acusado penalmente bajo la figura de «asociación ilícita para delinquir», cuyo elemento de imputación se sostiene principalmente en su rol dirigencial. En la práctica, ello implicaba equiparar la condición de las organizaciones sociales promotoras del paro con bandas organizadas para cometer delitos.

El 29 de septiembre se declaró el estado de emergencia por treinta días en las provincias de Cotabambas, Espinar y Chumbivilcas, pero los enfrentamientos entre pobladores y la policía continuaron. Un día después se acordó suspender el paro para instalar una mesa de diálogo que explicaría las modificaciones realizadas en el EIA de Las Bambas a través de talleres informativos. Sin embargo, en el acuerdo no fueron incluidos los dirigentes de los frentes de defensa y comités de lucha que habían impulsado esta movilización, quienes tampoco participaron en las siguientes reuniones llevadas a cabo a comienzos de octubre. Luego de una serie de solicitudes para que fueran admitidos, y bajo el riesgo de que se pudiera producir otra emergencia social en la zona, estos fueron incluidos en las conversaciones con el Poder Ejecutivo, y se acordó instalar un espacio de diálogo cuya primera reunión se realizaría el 16 de noviembre.

El 15 de noviembre se promulgó la RM 263-2015-PCM, que creaba la denominada «Mesa de Trabajo para el Desarrollo de la Provincia de Cotabambas». Paradójicamente, esta norma entró en vigencia un día después de que se publicó la prórroga por un mes de la intervención de las Fuerzas Armadas en la zona. La MTDC quedó conformada por representantes de diversos ministerios, autoridades locales y un delegado (titular y alterno) de la sociedad civil organizada de la provincia de Cotabambas y de cada distrito de esta provincia. Si bien en las reuniones previas se había hecho mención explícita a que el principal motivo de este nuevo espacio de diálogo era informar sobre las modificaciones realizadas en el EIA de Las Bambas, la norma que la formalizaba no hacía mención expresa alguna a la necesidad de abordar esta problemática. Es más: del contenido de esta norma se desprende que dicho espacio de diálogo se configuraba como una mesa de desarrollo y no como una mesa de diálogo³³.

33 En sus considerandos, esta norma circunscribe la finalidad de este espacio de diálogo a dar seguimiento a las acciones y compromisos alcanzados en el marco del denominado «Taller de Planificación e Intervención de los Sectores en la provincia de Cotabambas», cuyas reuniones se iniciaron el 11 de marzo de 2015 y finalizaron el 21 de julio del mismo año, y que de alguna manera daba continuidad a la MDC que se había realizado entre el 2012 y el 2013.

En paralelo al proceso de instalación de la MTDC, se venían realizando coordinaciones entre sectores del gobierno central y autoridades de la provincia de Grau para la conformación de un espacio de diálogo para esta provincia. En Grau se encuentra el distrito de Progreso, que colinda con Challhuahuacho (provincia de Cotabambas) y había sido considerado como parte del área de influencia de Las Bambas. Tras unas reuniones preparatorias, mediante RM 281-2015-PCM, del 4 de diciembre de 2015, se creó la «Mesa de Diálogo para el Desarrollo de la Provincia de Grau» (en adelante, Mesa de Grau).

Volviendo a la MTDC, fue instalada el 29 de febrero, luego de que el Poder Ejecutivo suspendiera arbitrariamente dos sesiones programadas para ese fin. Dos hechos ocurridos antes de esa fecha contribuirían a caldear aún más los ánimos de la población. El 16 de febrero, el presidente Humala visitó de forma subrepticia las instalaciones de Las Bambas, acompañado del premier y de la ministra de Energía y Minas³⁴. Se filtraron algunas fotos de esta visita, que no fue bien recibida por diversos sectores de la población, sea por la falta de transparencia que la rodeó, sea porque en ese momento el Poder Ejecutivo todavía no brindaba una respuesta clara a las demandas que habían originado el conflicto.

Otro acontecimiento que suscitó la molestia de la población fue el desborde de la poza de clarificación de la mina, a solo dos meses de que iniciara sus operaciones. Algunos pobladores denunciaron este hecho –vía electrónica– ante el OEFA, que tomó conocimiento de ello el 27 de febrero. Sin embargo, miembros de esta entidad hicieron una visita de supervisión recién los días 22 y 23 de abril, es decir, casi dos meses después³⁵.

Fue en este contexto que se dio inicio a la MTDC. En la reunión se estableció el cronograma de las sesiones de los cuatro subgrupos que conformarían este espacio de diálogo: 1) Medio ambiente y modificatoria del Estudio de Impacto Ambiental, 2) Derechos humanos, 3) Desarrollo sostenible y 4) Responsabilidad social empresarial. En el acta de la reunión se recogió el pedido de los representantes de la sociedad civil de modificar la norma de creación de la MTDC para incluir los aspectos ambientales relacionados con las modificatorias en el EIA.

Las primeras reuniones de estos subgrupos de trabajo fueron suspendidas debido a la inasistencia de los funcionarios del Poder Ejecutivo, quienes alegaron problemas en el traslado aéreo a la zona. La primera sesión del subgrupo

34 Fuente: <http://gestion.pe/economia/presidente-humala-visito-instalaciones-proyecto-bambas-2154687>

35 Fuente: <http://elgranangular.com/blog/reportaje/las-bambas-un-gigante-con-pies-de-barro/>

de medio ambiente se realizó el 21 de abril. En ella se volvió a pedir la modificación de la norma que creaba este espacio de diálogo, y se presentó otra vez la solicitud relacionada con la convocatoria a un tercero independiente para la revisión del EIA, en aplicación del numeral 12 del anexo K de las Bases del Concurso Público para el Proyecto Las Bambas. Después de reiteradas solicitudes, sea a través de comunicaciones a entidades estatales³⁶ o en el marco de las reuniones de los subgrupos de trabajo, el 15 de junio se publicó la RM 128-2016-PCM, que modificaba la MTDC y la pasaba a denominar «Mesa de Diálogo para el Desarrollo de la provincia de Cotabambas» (MDDC). Como se puede ver, el término «trabajo» fue cambiado por «diálogo», y además se incluyó el componente ambiental en la norma como uno de los ejes de este espacio³⁷.

Durante las siguientes semanas, casi siempre a pedido del Poder Ejecutivo, se seguirían suspendiendo reuniones de los subgrupos de trabajo programadas. El 22 de agosto se reanudaron las sesiones de la MDDC, en el marco del recién estrenado gobierno de Pedro Pablo Kuczynski. Se acordó continuar el diálogo con los mismos subgrupos de trabajo definidos previamente, y en las siguientes reuniones, del 7 y 8 de septiembre, se aprobó el reglamento interno de la MDDC. El 11 del mismo mes se publicó una nueva norma que modificaba la denominación de la MDDC (RM 187-2016-PCM), que pasó a llamarse «Mesa de Diálogo para el Desarrollo Sostenible de la provincia de Cotabambas»³⁸ (MDDSC). Se agregó así el término «sostenible» al nombre de esta Mesa, añadiendo una tercera denominación al espacio de diálogo creado para la provincia de Cotabambas a raíz del conflicto de septiembre de 2015. Para una mayor claridad en la lectura del texto, en adelante estas diferentes mesas se denominarán simplemente «Mesa de Cotabambas», que además

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

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

38 En los considerandos de esta norma se invoca la necesidad del diálogo para responder «a las motivaciones sociales expresadas por las organizaciones de la sociedad civil de la provincia de Cotabambas en las protestas efectuadas en el mes de setiembre de 2015 y que se reflejan en las preocupaciones por una adecuada gestión ambiental en torno al proyecto minero Las Bambas».

debe diferenciarse de la Mesa de Desarrollo de Cotabambas (MDC) que funcionó entre los años 2012 y 2013.

Las primeras reuniones de los subgrupos de trabajo de la Mesa de Cotabambas fueron interrumpidas por los incidentes ocurridos como consecuencia del desbloqueo de la carretera Huancuire-Quehuira que culminaron en el fallecimiento de Quintino Cereceda, tal como se describe a continuación.

3.2.3. Conflicto derivado de las modificaciones realizadas en el Estudio de Impacto Ambiental de Las Bambas en su segundo momento

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

Este suceso constituyó el punto más alto de las tensiones que se habían ido acumulando varios meses atrás, cuando comenzó a utilizarse esta vía para el transporte de los minerales extraídos de Las Bambas. Tal como se describe en el capítulo 3, acápite 3.1.3, en la SMEIA se definió la suspensión de la construcción del mineroducto, optando por utilizar la carretera HHR para el traslado de los minerales. Hechas las modificaciones en la SMEIA, y habiéndose iniciado la fase de operación de la mina, entre doscientos y trescientos volquetes comenzaron a transitar diariamente por esta vía desde inicios de 2016, transportando los concentrados de cobre y molibdeno extraídos de Las Bambas hasta el puerto de Matarani (Arequipa).

Esta carretera atravesaba distintos tramos jerarquizados como vías locales –también llamadas vecinales–, regionales y nacionales; mientras otras estaban en proceso de jerarquización, aspecto que se desarrolla con mayor detalle en el capítulo 4, acápite 4.1.2. Sería el primer tramo de esta ruta, la vía local Huancuire-Quehuira, el foco del conflicto relacionado con el uso de la carretera, al menos en esa fase inicial.

El gobierno de Humala no podía alegar que no se le comunicó previamente que había un grado creciente de molestia asociada al uso de la carretera. Se tiene registro de que, por lo menos desde el 22 de marzo de 2016, los frentes de defensa y comités de lucha venían manifestando públicamente el malestar

y las preocupaciones de la población por los impactos ambientales y sociales que venía ocasionando el tránsito de los volquetes, principalmente en el tramo Huancuire-Quehuira (véase el anexo 2). Asimismo, de la revisión de varias de las actas y audios del subgrupo de medio ambiente de la Mesa de Cota-bambas, así como de comunicaciones remitidas al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), se ha podido concluir que una de las principales preocupaciones transmitidas por los representantes de la población a los funcionarios del gobierno central y de MMG presentes estaba relacionada con la situación de esta carretera. No se tenía claro bajo qué criterios una trocha que era utilizada para el traslado de los materiales en la etapa de construcción de la mina pasaba, ahora, a ser usada diariamente para el transporte de los concentrados. Además, considerando los ruidos, el polvo y las vibraciones provocados por el traslado de los minerales, tampoco quedaba bien definido quién era el encargado de asfaltar la carretera, hacer su mantenimiento o controlar esos impactos. Otra inquietud planteada tenía que ver con el saneamiento de los terrenos comunales que venían siendo afectados por esta vía.

Los niveles de conflictividad aumentaron con el paso de los meses, alimentados por la continua polvareda, ruidos y vibraciones que generaban las caravanas de volquetes que diariamente transitaban por la citada vía. Los pobladores de las comunidades de Pumamarca, Quehuire, Choquecca-Antio y Allahua, ubicadas en el tramo Huancuire-Quehuira, comenzaron a reclamar por estos impactos y solicitaron la renegociación de los contratos de cesión de sus terrenos. Es preciso destacar que el tramo Huancuire-Quehuira fue uno de los componentes de la carretera HHR que fue construido desde cero. Para tal fin, se hizo una serie de contratos de cesión de uso con –por lo menos– tres de las cuatro comunidades descritas³⁹. Sin embargo, estos acuerdos previos realizados durante la etapa de construcción de la mina no incluyeron que este tramo de la vía sería utilizado posteriormente para el transporte de los minerales, ni tampoco se acordó que el ancho de la vía sería ampliado, como finalmente ocurrió.

Así, en la segunda semana de agosto de 2016 se produjo el primer bloqueo de la vía Huancuire-Quehuira por parte de pobladores de estas comunidades. Tras un enfrentamiento entre policías y comuneros, que provocó varios heridos, se acordó restablecer el tránsito en la carretera bajo la condi-

39 De acuerdo a lo manifestado por dirigentes de la comunidad de Allahua en el año 2018, ellos no tuvieron ningún tipo de acuerdo de cesión de uso o servidumbre de paso con Xstrata respecto al tramo de la carretera que forma parte de su territorio comunal.

ción de reanudar las negociaciones con MMG. Sin embargo, el 8 de octubre se volvería a producir otro bloqueo del tramo Huancuire-Quehuira. Finalmente, en un nuevo enfrentamiento con la PNP, el 14 de octubre falleció Quintino Cereceda. A raíz de este suceso, más de mil dirigentes, comuneros y autoridades locales de Cotabambas y Grau se concentraron cerca del lugar del incidente. Quintino Cereceda fue velado en ese lugar por varios días, pues los pobladores allí congregados se oponían a que la fiscalía levantara el cadáver. Se demandaba la presencia del presidente y del premier como condición para restablecer el diálogo.

Esta última intervención policial no estuvo exenta de irregularidades. El 16 de octubre, el ministro del Interior emitió un pronunciamiento indicando que el operativo policial del 14 de octubre no fue informado por la Dirección Policial de Apurímac y el jefe de Planeamiento Operativo de la Dirección Nacional de Operaciones Policiales a los altos mandos de la PNP y del Ministerio del Interior. También cuestionó que el jefe de la División Policial de Abancay hubiera solicitado maquinaria pesada a MMG para desbloquear la vía y que la empresa hubiese accedido a tal solicitud⁴⁰, considerando que el diálogo con las comunidades se encontraba vigente y no existían motivos para una intervención de fuerza. También criticó que la PNP no siguiera las normas vigentes que regulan el ejercicio de la fuerza en operativos de este tipo para salvaguardar derechos de la población⁴¹. Los cuestionamientos no terminaron ahí, pues durante los siguientes días se hizo pública la existencia de un convenio privado entre la PNP y MMG, que tenía como finalidad brindar seguridad a las instalaciones de la empresa. En una nota de prensa del 26 de octubre, el MININTER reconoció la existencia del convenio (que databa de 2012), y señaló, además, que la ley respalda la posibilidad de realizar estos convenios con empresas privadas⁴².

En el contexto descrito, luego de una compleja negociación se aceptó recibir a una comisión del Poder Ejecutivo el 22 de octubre, dirigida por Martín Vizcarra (vicepresidente y entonces titular del MTC) y los ministros de Justicia

40 Como informó MGM en una nota de prensa, el 13 de octubre la Dirección Policial de Apurímac comunicó a la empresa (con Oficio N.º 135-2016-REGPOL-APURIMAC/DIVPOS-ABANCAY) la decisión de realizar un operativo para restablecer la vía bloqueada en diversos puntos. Por ello solicitó el apoyo de MMG con maquinaria pesada para reestablecer la vía interrumpida (Fuente: <http://www.lasbambas.com/noticias-y-publicaciones/notas-de-prensa/comunicado.html>).

41 Fuente: <https://www.youtube.com/watch?v=wmMF3f4-Kg&sns=fb>

42 Fuente: <https://www.mininter.gob.pe/content/polic%C3%AD-nacional-no-cuida-empre-sas-brinda-servicio-de-protecci%C3%B3n-y-seguridad-instalaciones>

y Agricultura. En esa reunión, el gobierno central solicitó una tregua de 45 días para presentar un plan de desarrollo para la provincia de Cotabambas. Sin embargo, los dirigentes de las cuatro comunidades que bloquearon la vía (Choquecca-Antio, Allahua, Pumamarca y Quehuira) no aceptaron esta tregua, por lo que no se pudo restablecer el transporte de concentrados a través del tramo Huancuire-Quehuira. Días antes, el 17 de octubre, estas cuatro comunidades habían remitido una carta al presidente, el premier y la presidenta del Congreso, en la cual denunciaban la afectación que venían padeciendo por el tránsito de camiones, situación originada por una decisión inconsulta; por ello, exigían que MMG «cumpla con el pago de las compensaciones económicas por el concepto de servidumbre de paso» (véase el anexo 3).

Luego de transcurridos los 45 días de tregua, el 7 de diciembre el vicepresidente Vizcarra presentó en Quehuira el denominado Plan de Desarrollo de la Provincia de Cotabambas, que contemplaba una inversión de S/2055 millones para los siguientes cinco años en 158 proyectos de inversión pública priorizados⁴³. Además, se propuso el pago de S/17 millones en compensación para las cuatro comunidades involucradas en el bloqueo de la vía, propuesta que fue rechazada por sus representantes, que buscaban renegociar directamente con MMG. Durante las siguientes semanas, una comitiva multisectorial del Poder Ejecutivo realizó diferentes actividades de socialización de este Plan de Desarrollo, para lo cual instaló carpas informativas y realizó talleres en distintas zonas.

El balance de este proceso de socialización fue bastante insatisfactorio, como lo refiere este informe (MEM 2016b: 127) de la misma Oficina General de Gestión Social del MEM:

[...] en los talleres en las municipalidades primó la falta de coordinación, que tuvo como resultado escasa participación de la población, ausencia de los alcaldes distritales de Challhuahuacho, Tambobamba, Progreso, Mara y Haquira, llevándose estas reuniones en su mayoría solo con funcionarios municipales. Se debe recalcar también la ausencia en estas actividades de sectores claves como MINSA, MIDIS, MINEDU y MINAGRI, carteras en las que se encontraban la mayoría de dudas con respecto a los proyectos de inversión pública comprometidos en el Plan. Con respecto a las carpas informativas, todas cerraron el día viernes al medio-

43 A cargo del gobierno central (S/865 millones), MMG (S/600 millones), el GORE Apurímac (S/560 millones) y la Municipalidad Provincial de Cotabambas (S/30 millones).

día, registrándose diferentes días en los que éstas no funcionaron con normalidad. [...].

El 7 de febrero de 2017, un sector de dirigentes y autoridades comunales –principalmente aquellos actores sociales que impulsaron la movilización de septiembre de 2015– esperaban la visita del vicepresidente Vizcarra y de otros altos funcionarios en Tambobamba, para retomar el diálogo sobre diversos contenidos del Plan de Desarrollo, a partir de una plataforma de renegociación con Las Bambas que se había aprobado previamente el 17 de diciembre y cuyas demandas eran básicamente las que se venían discutiendo en la Mesa de Cotabambas. De acuerdo con versiones brindadas por algunos dirigentes sociales presentes, se dieron con la sorpresa de que se habían instalado mesas informativas con representantes de diversos sectores del Poder Ejecutivo, que daban cuenta simultáneamente de los alcances del Plan de Desarrollo. Al parecer, esta actividad había sido coordinada entre representantes del Poder Ejecutivo y la Municipalidad Provincial de Cotabambas (MPC), sin informar a las demás partes interesadas. Esta situación, sumada a la ausencia de Vizcarra y de otros altos funcionarios, aumentó el malestar y reclamo de estos grupos, que decidieron retirarse y no seguir participando en esta actividad⁴⁴. Ante esta situación, el mismo día la MPC remitió un oficio (véase el anexo 4) a la PCM para reprogramar la reunión, en el que propuso como nueva fecha el 20 de febrero.

Pero un día después, el 8 de febrero, el MTC emitió una nota de prensa⁴⁵ en la cual indicaba que, como parte del proceso de validación del Plan de Desarrollo, «el día de ayer [el 7 de febrero] en Tambobamba se desarrollaron reuniones con los equipos técnicos de los sectores, en las que participaron representantes de la Municipalidad provincial y presidentes de los 33 centros poblados, producto de las cuales se suscribieron actas que reflejan los compromisos de cada sector involucrado en la ejecución de este paquete de proyectos/actividades». El mismo día, la MPC envió otro oficio (véase el anexo 5) al MTC solicitando que se atienda a una delegación que estaría en Lima a partir del 13 de febrero, encabezada por el alcalde Odilón Huanaco.

44 Fuentes: <http://diariouno.pe/2017/02/19/las-bambas-tension-preocupante/>; <http://el-comercio.pe/sociedad/apurimac/bambas-frente-defensa-desconoce-acuerdos-ejecutivo-noticia-1967256>

45 Fuente: http://www.mtc.gob.pe/noticias_detalle.html?id=578

Finalmente, el 15 de febrero el MTC emitió otra nota de prensa, en la cual informaba que:

[...] este miércoles 15 de febrero representantes del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y otros sectores del Ejecutivo se reunieron en Lima con el alcalde provincial de Cotabambas (Apurímac), Odilón Huanaco. En la cita acordaron dar inicio a la ejecución de los proyectos y actividades incluidos en el Plan de Desarrollo de Cotabambas [...] Gracias a una serie de reuniones técnicas con los alcaldes de Cotabambas (provincia y distrito) Haquira, Mara, Coyllurqui y Challhuahuacho, en enero y febrero de 2017, y una comunicación constante y transparente con la población, el Plan de Desarrollo ha sido complementado con 133 nuevas solicitudes de proyectos⁴⁶.

De esa manera, la validación del Plan de Desarrollo fue concertada de forma paralela por el alcalde provincial, Odilón Huanaco, y el Poder Ejecutivo, dejando de lado a algunos sectores de la población que habían estado participando de las conversaciones, particularmente a quienes habían impulsado el paro de septiembre de 2015 y que venían liderando la agenda del diálogo en la Mesa de Cotabambas. Por ello, en un pronunciamiento del 11 de febrero, estos dirigentes habían reclamado que (véase el anexo 6):

El 8 de febrero, a través de una nota de prensa del Ministerio de Transportes y Comunicaciones hemos tomado conocimiento de la culminación del proceso de validación del Plan de Desarrollo de Cotabambas y Progreso, cuando entendíamos que el proceso estaba por empezar [...] no ha existido un proceso de discusión pública de la propuesta de Plan de Desarrollo. Nadie sabía que las autoridades locales se estaban reuniendo con el Poder Ejecutivo para validar el plan [...].

Días después del anuncio de la validación del Plan de Desarrollo, el Poder Ejecutivo anunció a estos dirigentes que las reuniones de la Mesa de Cotabambas no se reanudarían, a pesar de que –de acuerdo con la última norma aprobada, la RM 187-2016-PCM– formalmente este espacio de diálogo todavía se encontraba vigente.

46 Fuente: http://www.mtc.gob.pe/noticias_detalle.html?id=585

Pareciera que los «ganadores», hasta ese punto, habían sido el alcalde provincial y sus allegados. Sin embargo, el 3 de marzo el Poder Judicial dictó dieciocho meses de prisión preventiva contra el alcalde Huanaco por presuntos actos de corrupción durante su gestión como alcalde del distrito de Chalhuanahuacho. Hasta el cierre de este estudio, esta autoridad se encuentra prófuga de la justicia.

Es importante resaltar, además, el efecto multiplicador del conflicto por la carretera. Primero en las provincias de Chumbivilcas y Espinar, en Cusco, en el cual se desarrolló en paralelo al proceso descrito tras la muerte de Quintino Cereceda. Así, a partir del 21 de octubre de 2016 hubo bloqueos en tramos del corredor minero ubicados en estas provincias de Cusco, en respaldo a las protestas de la población de Cotabambas. Las autoridades locales y dirigentes sociales de Chumbivilcas comenzaron a demandar al Poder Ejecutivo y a MMG la conformación de un espacio de diálogo cuya agenda debía contemplar tres puntos principales: las modificaciones en el EIA de Las Bambas, el asfaltado de la carretera por donde transitaban los volquetes de las mineras (que no solo incluía a Las Bambas) y la suscripción de un convenio marco entre MMG y Chumbivilcas (que permitiera incluir a esta provincia como parte del ámbito de influencia de Las Bambas).

Ante la amenaza de un paro, el 3 de noviembre se instaló la denominada Mesa Técnica para el Desarrollo de Chumbivilcas, en la que se acordó que tanto MMG como la empresa Hudbay, propietaria de la mina Constancia, ubicada en Chumbivilcas, se encargarían de financiar un estudio técnico para el asfaltado de diversos tramos de la carretera. Pero el 19 de diciembre fue reanudado el paro en rechazo a funcionarios del Poder Ejecutivo sin mayor capacidad de decisión y en demanda de la presencia de ministros. Luego de una serie de actos violentos, como la toma de instalaciones de algunas empresas que operan en la zona, el 20 de diciembre se declaró el estado de emergencia en la provincia por treinta días, medida que fue levantada un día después cuando se anunció la llegada de una nueva comitiva del Poder Ejecutivo que incluía al titular del MEM. Así, se reanudaron las reuniones de la Mesa Técnica.

Posteriormente, el 20 de febrero de 2017 se inició un paro de 72 horas en el distrito de Coporaque (provincia de Espinar, Cusco) para reclamar por el asfaltado de la vía que une Espinar con Chumbivilcas, debido a los problemas ambientales y continuos accidentes que venía generando el tránsito de volquetes de Constancia y Las Bambas. Asimismo, se demandaba la suscripción de un convenio marco con la mina Constancia. En vista de que se bloqueó el

corredor minero en el sector de Tacara, el 21 de febrero también se declaró el estado de emergencia en el distrito de Coporaque⁴⁷.

Como se puede ver, en un lapso de dos meses –entre diciembre de 2016 y febrero de 2017–, se declararon tres estados de emergencia debido a conflictos relacionados con Las Bambas. Uno de ellos tuvo como motivo el paro realizado en Challhuahuacho a comienzos de febrero, con una agenda distinta al problema de la carretera. Pero los estados de emergencia aprobados para Chumbivilcas y Coporaque sí se relacionaron directamente con los problemas provocados por el transporte de los minerales.

Posteriormente, en el ámbito de Cotabambas, a mediados de abril de 2017 se llegó a un acuerdo entre el MTC y representantes de las comunidades de Quehuira, Pumamarca, Allahua y Choquecca-Antuyo por el uso del derecho de vía. Como resultado, se reabrió el tránsito en dicho tramo para el paso de los volquetes procedentes de Las Bambas⁴⁸. Sin embargo, a partir del mes de junio la Defensoría del Pueblo comenzó a reportar los reclamos de un grupo de comunidades pertenecientes al distrito de Mara, por donde está emplazada la vía regional AP 115 que también forma parte del corredor minero (contigua a la vía vecinal AP 954). Las comunidades involucradas son Pisaccasa, Arcospampa, Congota, Sacsahuillca, Yuricancha, Huaruma, Andrés Avelino Cáceres, Huacuy y Ccollpapampa, entre otras que posteriormente se fueron sumando a las protestas, como Pitic y Miraflores. Como en el caso de las comunidades ubicadas en la vía vecinal Huancuire-Quehuira, estas reclamaban el pago de una compensación económica por el uso y ampliación de una vía que –hasta donde estaban informados– solo iba a ser utilizada para el transporte de materiales en la etapa de construcción de Las Bambas; además, también protestaban por las polvaredas y el ruido que generaba el tránsito continuo del mineral, y que estarían afectando sus viviendas, pastizales y terrenos de uso agrícola. Parte de las demandas expuestas consistía también en la implementación de un proceso de consulta previa por el uso del corredor minero.

47 Fuentes: <http://elcomercio.pe/sociedad/cusco/cusco-inician-paro-minero-provincia-espinar-noticia-1970517>; <http://elcomercio.pe/sociedad/cusco/cusco-declaran-estado-emergencia-distrito-coporaque-noticia-1970591>

48 El acuerdo consistió en que el Estado pagaría S/25 por metro cuadrado por uso de derecho de vía, por una extensión de 30 m de ancho por 40 km de longitud. El precio se pagaría en cuatro meses a partir del restablecimiento del libre tránsito en la vía vecinal Huancuire-Quehuira (AP 954). Además, MMG se comprometió a sostener reuniones con cada comunidad con el fin de elaborar un plan de negocios para cada una de ellas (MEM 2017: 75).

A comienzos de agosto de 2017 las comunidades de Pitic, Miraflores, Pisaccasa y Congota bloquearon la vía regional AP 115. Luego de una serie de negociaciones infructuosas entre la PCM, el MTC, Las Bambas y representantes de estas comunidades, el 16 de agosto se declaró el estado de emergencia por treinta días en los distritos de Chalhuanahuacho, Haquira y Mara, pertenecientes a la provincia de Cotabambas. Ello permitió desbloquear la vía sin mayores incidentes y restablecer el tránsito de los volquetes. A partir de ese momento, el control del corredor minero fue asumido por la PNP y el Ejército Peruano, que se apostaron en diversos puntos de la vía en las horas del traslado del mineral.

El efecto multiplicador del conflicto por la carretera también generó que se extendiera sucesivamente el ámbito territorial del estado de emergencia, que en un momento abarcó todo el corredor minero (482 kilómetros de vía que comprenden las regiones de Apurímac, Cusco y Arequipa). Tanto es así que a la fecha en la que se terminó de escribir este trabajo (primer trimestre de 2018), la situación de excepción se había prorrogado por octavo mes consecutivo y la zona se mantenía militarizada.

Esto ha ocurrido aun cuando tras la primera declaratoria de emergencia (agosto de 2017) no se han producido episodios conflictivos de considerable magnitud que pudieran poner en peligro el orden interno o la prestación de servicios básicos, como se refiere en los fundamentos de las normas que han aprobado las sucesivas prórrogas de estos estados de emergencia sobre la base de informes de inteligencia elaborados por la PNP. Incluso en el mes de septiembre se reportaron reuniones entre las comunidades de Pitic, Pisaccasa, Miraflores y Congota con funcionarios de Las Bambas, la PCM y el MTC, en las que se acordó conformar una mesa técnica para abordar los problemas que giran en torno a la vía regional AP 115. Como refiere la Defensoría del Pueblo (2017: 36), en una reunión realizada entre el 26 y 27 de septiembre con las comunidades campesinas de Congota, Andrés Avelino Cáceres, Huaruma, Yuricancha, Miraflores y Pitic y el presidente del directorio de la empresa MMG Las Bambas, «este último reconoció que durante la construcción de la carretera se han afectado terrenos de las comunidades; además, accedió al pago de una indemnización y a iniciar una negociación directa con las comunidades»⁴⁹.

49 Debe mencionarse que al momento de la edición final de esta publicación (junio de 2018), el estado de emergencia no se había prorrogado en el corredor minero. No se conocen detalles sobre las razones que llevaron al gobierno central a tomar esta decisión, razón por la cual no se puede adelantar qué ocurrirá en los próximos meses.

TERCERA PARTE

4. ANÁLISIS DESDE EL PLANO DE LA GOBERNANZA Y LA GOBERNABILIDAD

4.1. VACÍOS O DEFICIENCIAS EN EL ESQUEMA DE GOBERNANZA INSTITUCIONAL-FORMAL QUE REGULA ASPECTOS RELACIONADOS CON LA EJECUCIÓN DE ACTIVIDADES MINERAS EN EL PAÍS

4.1.1. Aplicación de los Informes Técnicos Sustentatorios

Tal como ya se describió, el 26 de agosto de 2013 se aprobó el primer ITS a Las Bambas por el que se reubica la planta de molibdeno, la planta de filtro y el área de almacenamiento de concentrados, desde el área de Tintaya a Las Bambas.

Varios aspectos contenidos en este ITS merecen ser resaltados. En primer lugar, en tanto los componentes mineros reubicados en Las Bambas se instalarían en un área de terreno cuyos impactos ambientales ya habían sido evaluados en el EIA de 2011, el órgano certificador (MEM) contempló que ya no sería necesario volver a evaluarlos en este ITS⁵⁰. Sin embargo, de acuer-

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

do con lo descrito por una geóloga y especialista en ingeniería de minas, las plantas de molibdeno y de filtrado utilizan distintos insumos químicos (como sodio y, principalmente, ácido sulfúrico) que tendrían que ser transportados, almacenados y utilizados en el proceso productivo en Las Bambas. Estos insumos constituyen sustancias tóxicas para la salud humana y de alto riesgo para el ambiente, y sus potenciales impactos no fueron valorados en este ITS para su utilización en el área Las Bambas.

Asimismo, sobre la base de la revisión del expediente completo de este ITS por parte de especialistas en temas mineros, el equipo periodístico «Convoca» publicó en agosto de 2016 el informe «Zonas grises en estudio ambiental del millonario proyecto Las Bambas», en el que advierten de los potenciales impactos para la salud y el ambiente generados como consecuencia de las modificaciones realizadas en este ITS, y que no fueron evaluados adecuadamente por el MEM, particularmente en lo que se refiere al procesamiento del molibdeno (sustancia altamente nociva para la salud) y el manejo del agua y de materiales peligrosos y radiactivos⁵¹.

Otra cuestión que se ha de tomar en cuenta es que la figura de los ITS se aplica en casos de modificación de «componentes auxiliares». Pero la planta de molibdeno, la planta de filtros y el área de almacenamiento de concentrados no constituyen componentes auxiliares, en tanto forman parte de la cadena productiva en el proceso de extracción y procesamiento del mineral. Por los mismos motivos, la propia regulación del MEM considera que las plantas de almacenamiento constituyen componentes principales. El Reglamento Ambiental Minero aprobado en 2014 (DS 040-2014-EM) caracteriza a los componentes principales como «aquellos componentes relacionados directamente con la extracción y procesamiento del recurso mineral, tales como [...] la planta de procesamiento [...]».

Esta cuestión también fue advertida en un informe de la Defensoría del Pueblo (2016: 3). En respuesta a una solicitud de información de este organismo, el MEM señaló⁵² que las plantas de molibdeno y de filtro forman parte de la planta concentradora de Las Bambas y, por tanto, de la planta de procesamiento del mineral. Pero, como lo advierte la misma Defensoría en

51 Fuente: <http://convoca.pe/especiales/las-bambas/zonas-grises-en-estudio-ambiental-del-millonario-proyecto-las-bambas>

52 Informe 901-2015-MEM-DGAAM/DNAM/DGAM/A, remitido a la Defensoría del Pueblo.

este informe, las dos guías técnicas creadas⁵³ por norma para definir las modificaciones mineras que podían ser realizadas mediante ITS establecen que los elementos de la planta de procesamiento del mineral –como la planta de filtros o de molibdeno– son *componentes principales*. De ahí que la Defensoría concluya que se estaría haciendo un uso indebido del ITS, que solo debe ser contemplado «en los casos en que sea necesario modificar componentes auxiliares» (véase el capítulo 1, acápite 1.5.1). Para este organismo, «el acto administrativo [...] que otorga la conformidad al primer ITS, transgrede el principio de legalidad inherente a todo acto administrativo, por lo que debe dejarse sin efecto».

Otra cuestión que destaca la Defensoría en el mismo informe (2016: 4) es que estas dos guías técnicas permiten la modificación de componentes mineros principales mediante ITS. Pero ello contraviene lo dispuesto por la misma norma que crea la figura de los ITS (DS 054-2013-PCM), que restringe su aplicación a la modificación de componentes auxiliares. Por tales motivos, se estaría incurriendo en una vulneración del principio de jerarquía normativa, en la medida en que unas normas de inferior rango (las resoluciones ministeriales que aprueban las guías técnicas) exceden los límites y alcances de una norma de superior rango (el decreto supremo que crea y regula la figura de los ITS).

Esta investigación no se propone hacer un análisis técnico de los impactos potenciales que podría generar un componente minero determinado; pero tampoco se puede obviar que el proceso mismo de modificatorias a través de los ITS encierra una elevada probabilidad de introducir modificaciones irregulares. Además de los ejemplos descritos, se tiene el caso de la ampliación del almacén de concentrados que se aprobó en el tercer ITS de Las Bambas. Como se pudo verificar, esta ampliación incluso excedió los propios parámetros que había establecido el MEM en sus guías técnicas para la aplicación de los ITS.

En ese sentido, si ya de por sí la norma que regula los ITS es vaga e imprecisa (¿qué es y qué no es ambientalmente significativo?), las imprecisiones en cuanto a las características o las dimensiones de lo que se busca

53 La primera guía técnica fue aprobada por RM 310-2013-MEM/DM (vigente a partir del 10 agosto de 2013). Posteriormente esta fue reemplazada por otra guía técnica aprobada por RM 120-2014-MEM/DM (vigente a partir del 6 de marzo de 2014).

modificar echan un manto de dudas sobre la pertinencia de este mecanismo para agilizar la aprobación de cambios secundarios, y que podría ser una herramienta muy útil si sus límites estuvieran claros.

4.1.2. Proceso de categorización del tramo de la carretera Huancuire-Quehuira

Como se indicó en el capítulo 3, acápite 3.1.3, en el informe que sustenta la aprobación de la SMEIA se señala que la carretera destinada al transporte de minerales es de acceso público. Para comprender más claramente este punto, resulta necesario hacer una breve descripción del marco legal vigente para la clasificación de las vías terrestres, y de qué forma y por qué una vía puede ser categorizada como pública.

La referencia se encuentra en el Reglamento de Jerarquización Vial (DS 017-2007-MTC). De acuerdo con esta norma, el conjunto de carreteras conformantes de la red vial pública, sea a nivel nacional, departamental o vecinal (local), se inscriben en el Registro Nacional de Carreteras (RENAC), instrumento que comprende a las vías que forman parte del Sistema Nacional de Carreteras (SINAC). Las redes viales vecinales son competencia de los gobiernos locales, que tienen la facultad de solicitar ante el MTC que un determinado tramo que se encuentre en su jurisdicción sea categorizado como vía vecinal y, así, pase a ser parte de la red vial pública, perteneciente al SINAC. Este Reglamento no contempla ningún criterio o parámetro técnico para categorizar una determinada vía como vecinal, a diferencia de las vías de nivel departamental o nacional.

La ilustración 2 permite reconocer que el corredor minero se encontraba dividido en diversos tramos, incluyendo vías de categoría nacional, regional y vecinal; además, otras se encontraban en proceso de jerarquización e, incluso, algunas no tenían codificación.

Ilustración 2. Ruta del transporte de concentrados

000016



Tabla 2-1: Ruta de transporte de concentrado

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

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

El análisis se centra en el primer tramo de esta carretera, denominada en esta ilustración «Evitamiento Trazo Nueva Fuerabamba», o, como la llaman otros documentos, «Tramo Evitamiento Trazo Nueva Fuerabamba: Huancuire-Quehuira». Para facilitar la lectura del texto, este tramo de la carretera se denominará simplemente «Huancuire-Quehuira».

Durante el proceso de evaluación de la SMEIA, el tramo Huancuire-Quehuira se encontraba en proceso de jerarquización para ser incorporado al SINAC como vía vecinal. Este proceso fue llevado a cabo por la entidad competente, la MPC, y no estuvo exento de irregularidades.

Así, el 2 de julio de 2014 se aprobó el Acuerdo Municipal 035-2014-CM-MPCT/RA (véase el anexo 7), por el cual se decide «la incorporación del nuevo tramo carretera Quehuira-Huancuire denominado trazo Nueva Fuerabamba que se inicia en el kilómetro 160+610 de la carretera nacional PE-3SF con una extensión total de 45.20 km de longitud [...]». De esa manera, este tramo pasaba a formar parte del inventario vial de la provincia de Cotabambas. El siguiente paso consistía en notificar al MTC y solicitar que esta vía sea jerarquizada como vía vecinal y se la incluyera como tal en el SINAC como una vía pública.

En este acuerdo municipal también se dispuso la clausura de la vía vecinal R73, cuyo tramo comprende las instalaciones de la minera y la comunidad de Fuerabamba y anexos. Sin embargo, ello se encontraba condicionado a la «documentación sustentatoria que presente la Empresa Minera Xtrata Las Bambas a fin de fundamentar su petición y evitar futuros desacuerdos con los pobladores transeúntes de la zona de Fuerabamba y sus Anexos».

De manera contradictoria, el 18 de julio de 2014 la MPC aprobó un nuevo Acuerdo Municipal, el 040-2014-CM-MPCT/RA (véase el anexo 8), en el cual se decide resolver la clausura definitiva de la ruta vecinal R73. Para sustentar esta decisión, en sus considerandos se hace referencia a una carta del 8 de julio remitida por el presidente de Fuerabamba, en la cual solicitaba a la MPC la clausura de esta vía por razones de seguridad ciudadana y protección de la población. Por tanto, la información sustentatoria que tenía que presentar Xstrata (Acuerdo Municipal del 2 de julio) ya no se considera en este nuevo acuerdo (ni siquiera se la menciona). No queda claro por qué los criterios utilizados por la MPC para solicitar la clausura de la vía R73 cambiaron de tal forma entre los dos acuerdos municipales citados.

Según la información obtenida, pareciera que la decisión de la MPC de solicitar la jerarquización del tramo Quehuira-Huancuire y, a la vez, el cierre de la vía R73, giró en torno a los requerimientos de la empresa. Para susten-

tar este punto se tiene como referencia el informe denominado «Construcción del Camino Carga Pesada HHR Paquete 4», que fue remitido por la MPC al MTC el 7 de noviembre de 2014 (véase el anexo 9). Este informe tenía como finalidad subsanar ciertas observaciones que había hecho el MTC a la solicitud efectuada previamente por el MPC para jerarquizar la ruta Huancuire-Quehuira y la clausura de la vía R73. El informe fue elaborado por la misma Xstrata a través de Overseas Bechtel INC (empresa contratada por Xstrata para la construcción de la carretera), y en él se detallan una serie de obras realizadas por esta última para habilitar el uso de la carretera. En el punto 1.0 (Introducción) se describe lo siguiente:

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

Además, los acuerdos municipales descritos, y las solicitudes posteriores realizadas ante el MTC para categorizar el tramo Huancuire-Quehuira como vía pública, se realizaron coincidentemente en el mismo período en el que el MEM estaba evaluando la solicitud de la SMEIA de Las Bambas (el escrito se presentó en marzo de 2014 y fue aprobado en noviembre del mismo año).

Finalmente, el 24 de julio de 2016 –cuatro días antes de la finalización del gobierno de Humala– se aprobó la actualización del Clasificador de Rutas del SINAC mediante DS 011-2016-MTC, que incorporó la Ruta Vecinal con el código AP-954 (tramo Huancuire-Quehuira) al SINAC.

En síntesis, la ausencia de un marco jurídico que estableciera criterios o requisitos claros para jerarquizar una carretera como vía pública –en el caso de las vías locales– fue aprovechada por la MPC para solicitar ante el MTC la categorización de la vía Huancuire-Quehuira con documentación elaborada por la misma empresa, y en cuyos contenidos se planteaba que la solicitud se debía efectivamente a los intereses de Las Bambas. De acuerdo con las leyes peruanas, las vías terrestres son consideradas bienes de dominio público cuyo fin se orienta a satisfacer necesidades o intereses de toda la población. En el caso de las carreteras, se entiende que su carácter de bien público se sustenta en el hecho de que están destinadas a facilitar la comunicación de todos los pobladores. De ahí que resulte cuestionable que la fundamentación

para solicitar la jerarquización de la vía a cargo de la MPC haya respondido a las necesidades operacionales de una sola empresa minera⁵⁴.

4.1.3. Intervención de las entidades estatales en la evaluación y fiscalización del uso de la carretera para el transporte del mineral

Una vez que el tramo AP-954 (Huancuire-Quehuira) pasó a categorizarse como vía vecinal –y, por tanto, como vía pública–, correspondía a la MPC⁵⁵ la responsabilidad de su asfaltado, mantenimiento y saneamiento de los terrenos. Sin embargo, este gobierno local no adoptó ninguna acción para generar las condiciones técnicas o sociales para un adecuado uso de esta vía. Las evidencias reflejan una notoria incapacidad de la MPC para hacer efectivas sus competencias, lo que podría explicarse por su connivencia con la empresa.

Y es que estos problemas surgidos por el transporte del mineral pusieron en evidencia una serie de vacíos legales. Una vez ocurrido el incidente que terminó con la muerte de Quintino Cereceda, el MTC manifestó⁵⁶ que no tenía competencias para evaluar o fiscalizar todo lo relacionado con la ejecución de la carretera en la vía AP-954, y que, dada su condición de vía vecinal, esta tarea le correspondía a la MPC. Pero, tratándose de una vía que iba a formar parte de un extenso corredor minero (con una longitud de 482 kilómetros), que tenía distintos niveles de jerarquización (vecinal, regional y nacional) y que iba a ser utilizada por distintas mineras que venían operando en sus contornos, resulta cuestionable que la autoridad nacional en materia de transporte terrestre no haya dado una opinión técnica que pudiera sustentar la viabilidad del uso de una carretera que, en muchos tramos, no había sido asfaltada ni reunía las condiciones para el tránsito diario de carga pesada.

El MTC tampoco intervino ni brindó una opinión técnica en el proceso de evaluación de la SMEIA, que definió la modalidad del transporte del mineral; tampoco lo hicieron la MPC y el GORE Apurímac, a pesar de que eran las

54 Tal como establece el artículo 3 de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (Ley 27181), «la acción estatal en materia de transporte y tránsito terrestre se orienta a la satisfacción de las necesidades de los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguridad y salud, así como a la protección del ambiente y la comunidad en su conjunto».

55 De acuerdo con el artículo 17.1, literal 'k', de la Ley 27181, corresponde a las municipalidades provinciales «Construir, rehabilitar, mantener o mejorar la infraestructura vial que se encuentre bajo su jurisdicción».

56 En el Informe 566-2016-MTC/14.07 del 14 de noviembre de 2016, emitido en respuesta a una solicitud de información de la Defensoría del Pueblo.

autoridades competentes en materia de vías locales y regionales, respectivamente. Como se recuerda (ver capítulo 3, apartado 3.1.3), la versión inicial de la SMEIA presentada en marzo de 2014 para su evaluación no incluyó en las modificaciones propuestas el uso de la carretera HHR para el transporte del mineral. Ello podría haber determinado que en esta etapa inicial del proceso de certificación –en la cual otros sectores brindan opiniones técnicas conforme a sus competencias– no se haya requerido la opinión del MTC.

Pero, aun así se hubiera planteado el uso de la carretera desde un inicio, tampoco hubiese sido seguro que el MTC brindara su opinión técnica. Respecto a este punto se deben resaltar las declaraciones del titular del MEM del 19 de octubre de 2016 ante la Comisión de Energía y Minas del Congreso, cinco días después del fallecimiento de Quintino Cereceda:

Se produce un cambio de propiedad [...] el proyecto [Las Bambas] se parte en dos proyectos distintos, con dos dueños distintos. Por lo tanto cada uno de ellos diseña y plantea una solución distinta para el transporte de los concentrados. Y la solución que se plantea en el caso del proyecto que nos ocupa fue fundamentalmente el tema del transporte por carreteras [...]. Efectivamente esto fue aprobado por una resolución directoral, firmada en el gobierno anterior, y firmada por un funcionario que hoy no forma parte del ministerio que dirijo. [...] Y en esa modificación del EIA, los componentes de transporte, que están destinados a ser realizados por una empresa especializada [...] se entendió que no formaban parte del impacto directo de la operación, y por lo tanto no formaban parte específicamente de una modificación del EIA [...] no incluyó el transporte de concentrados por vía carretera, porque eso se regía por las reglas generales de transporte previstas en la legislación. Y esa modificación sí tuvo los mecanismos de consulta, pero repito, el tema de la carretera no formó parte de esa modificación [...]. Esta modificación del EIA con la resolución directoral que ya he mencionado no incluye la evaluación de la carretera porque el transporte se realiza por una vía de uso público. [...] Eso no quiere decir que el MTC haya tenido la competencia para la evaluación del impacto ambiental de ese componente de la actividad. El componente de la modificación del EIA se concentró, de acuerdo a la información que yo he encontrado, en el componente estrictamente de la operación minera⁵⁷. [Negrillas del autor.]

57 Fuente: https://www.youtube.com/watch?v=fwD4ll_hoHE

Como declaró implícitamente el mismo titular del MEM, en el momento de la evaluación de la SMEIA de Las Bambas existía un vacío en la legislación minera respecto a quién correspondía la evaluación de los impactos ambientales que podrían generarse por el uso de vías terrestres para el transporte de minerales. Por un lado, el ministro señaló que la evaluación del EIA no incluyó el transporte de los concentrados, debido a que este se rige por las reglas generales de transporte. Pero a continuación declaró que ello no implica que el MTC «haya tenido la competencia para la evaluación del impacto ambiental de ese componente de la actividad», sin precisar, en todo caso, a qué entidad estatal correspondía, por ley, realizar estas acciones.

Un ejemplo claro ilustra este vacío legal. En un informe⁵⁸ emitido en respuesta a una solicitud de información de la Defensoría del Pueblo, el MEM señala que el corredor minero «cuenta con expedientes técnicos y convenios (de apertura, mejoramiento y ampliación) aprobados para los diferentes tramos de la vía de acceso, otorgados por las autoridades Locales, Regionales, entre otros [...]». Uno de estos expedientes técnicos es el EIA aprobado en diciembre de 2012 por el GORE Apurímac⁵⁹ para la mejora y mantenimiento de la vía regional AP 115, que integra el corredor minero. Se aprecian aquí dos aspectos por resaltar: primero, que este EIA se aprobó casi dos años antes de que se definiera (por lo menos formalmente) el uso de la carretera HHR para el transporte del mineral. Por tanto, no podía contemplar medidas orientadas a atenuar o mitigar los impactos relacionados con el transporte continuo de minerales.

En segundo lugar, como lo advierte la misma Defensoría del Pueblo (2016: 12 y 13), cuando el GORE Apurímac aprobó el EIA de la ruta regional AP 115, todavía no contaba con competencias en materia de certificación ambiental en el sector Transportes; es decir, todavía no se había producido la transferencia de competencias del MTC a los gobiernos regionales sobre esta materia. En consecuencia, la Defensoría concluye que el EIA descrito «no surte efectos jurídicos sobre la referida carretera», y la ruta AP 115 «viene operando sin contar con la certificación ambiental». Sobre la base de estos argumentos, corresponde al MTC «efectuar las acciones de supervisión y fiscalización» respecto del EIA aprobado para la ruta AP 115, así como en relación con «toda carretera que se encuentre en ejecución en el marco del proyecto minero Las Bambas y que no cuente con certificación ambiental emitida por dicho ministerio, pese a ser exigible».

58 Informe 901-2015-MEM-DGAAM/DNAM/DGAM/A del 30 de octubre de 2015.

59 Resolución Gerencial Regional 002-2012-GR-APURÍMAC/GRRNGMA.

Una vez iniciado el transporte del mineral, tampoco se podía precisar cuál era el organismo estatal encargado de fiscalizar los impactos ambientales producidos por la polvareda y las vibraciones en el suelo. La posición del OEFA es que ellos solo fiscalizan el transporte en las instalaciones de la minera; pero fuera de ellas, la entidad obligada a hacerlo se determinaba en función de la jerarquía de la vía (local, regional o nacional). En este punto también se advierte un vacío en las normas vigentes, pues las competencias de fiscalización establecidas en la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre se limitan a verificar el cumplimiento de las normas del transporte y tránsito terrestre. No se hace referencia a la fiscalización del transporte de minerales, que requiere un tratamiento particular por los potenciales impactos que puede generar. Otra de las normas vigentes en ese momento, el Reglamento Ambiental Minero (DS 040-2014-EM), señala en su artículo 91 que la fiscalización ambiental de las actividades de transporte de minerales fuera de las instalaciones mineras «la realizará la autoridad competente», sin especificar los parámetros o las modalidades de ejecución de tales acciones de control.

Lo cierto es que, más allá de las imprecisiones y vacíos en las normas legales vigentes, desde que se inició el transporte del mineral hasta el fallecimiento de Quintino Cereceda, ninguna entidad estatal realizó acciones de fiscalización ambiental de los impactos producidos por el paso de los volquetes.

En síntesis, los sucesos ocurridos en torno a la carretera evidenciaron notorios vacíos y vicios legales, así como bajos niveles de eficacia de las normas que regulan el transporte terrestre de carga de gran volumen y de modo continuo. Como confesó el mismo titular del MEM ante el Congreso, el componente de la carretera aprobado en la SMEIA no tuvo la evaluación técnica que debía haber requerido por la magnitud de la modificación propuesta. Y ello se originaba en la existencia de un vacío legal respecto de a quién le correspondía la evaluación de los impactos ambientales que podría generar el uso de vías terrestres para el transporte de minerales.

Otro punto relevante tiene que ver con la ausencia de un plan a nivel regional o macrorregional que articulara las distintas competencias descentralizadas relacionadas con el transporte terrestre, y a partir del cual se pudieran alcanzar ciertas condiciones mínimas para la puesta en marcha del transporte del mineral; por ejemplo, el asfaltado de la vía, definir quién se iba a encargar de supervisar o fiscalizar los potenciales impactos ambientales y sociales que podrían generarse (polvaredas, ruido, temblores, accidentes de

tránsito) y el saneamiento de los terrenos comunales que serían utilizados para la ampliación de la vía. Ello tomando en cuenta que no existía un precedente histórico a nivel nacional sobre un corredor minero de esa magnitud, que pudiera ser utilizado a la vez por varias empresas mineras y para movilizar una gran cantidad de material diario.

4.1.4. Procedimiento de participación ciudadana aplicado en la Segunda Modificatoria del Estudio de Impacto Ambiental

Otro de los puntos cuestionables relativos a las modificaciones realizadas para el transporte del concentrado en la SMEIA tiene que ver con los alcances del PPC empleado. De acuerdo con testimonios recogidos de diversos dirigentes sociales y personas vinculadas a la empresa Las Bambas, este PPC aplicado por la empresa no cumplió, en la práctica, con el objetivo de informar a la población de las modificaciones que se buscaban realizar. Los mecanismos de participación en la SMEIA se limitaron a la entrega de folletos en español a las comunidades. Pero no se llevaron a cabo reuniones que explicaran los cambios que se pretendía poner en marcha.

Además, según lo manifestado por el mismo ministro de Energía y Minas en el Congreso (véase capítulo 4, acápite 4.1.3), queda bastante claro que en este PPC no se informó sobre el uso que se le iba a dar a la carretera (transporte del mineral), a pesar de que los cambios en la modalidad de transporte constituían, de hecho, los más importante de los aprobados en la modificatoria.

Más allá de valorar la eficacia del PPC aplicado para cumplir sus objetivos, que puede ser debatible, lo más cuestionable en este caso se relaciona con la forma cómo el MEM –en tanto órgano certificador– evaluó y validó el cumplimiento de los objetivos de la participación ciudadana por parte de la empresa.

Así, por un lado, se ha identificado que a muchas personas que se les entregó apoyo social o que iban a solicitar trabajo en las Oficinas de Información Permanente (OIP) de la empresa se les hizo firmar planillas que luego se incluyeron en el expediente presentado al MEM para la evaluación de la SMEIA. Esta información ha sido corroborada al revisar el Plan de Participación Ciudadana presentado por la empresa ante el MEM. El anexo 10 incluye las planillas firmadas en la OIP, que registran el nombre y la procedencia de la persona y el motivo por el que acude a esta Oficina. Como se puede comprobar en ese documento, las visitas que aparecen registradas en las planillas obedecen a

motivos distintos de los relacionados con la información correspondiente a las modificaciones realizadas en la SMEIA (empleo, ayuda social, entre otros).

Otro mecanismo de participación ciudadana consistió en la distribución de material informativo (revista *Llank'ayninchis*). Estos folletos se incluyen como parte –y prueba– de la aplicación del mecanismo de participación ciudadana por parte de la empresa. Sin embargo, de la revisión de la carátula de estos folletos no se desprende que sea un documento informativo sobre las modificaciones en el EIA. Pareciera más bien que se trata de documentos elaborados para informar sobre actividades impulsadas por la empresa como parte de sus políticas sociales. Las portadas de algunos de estos folletos (no se cuenta con el contenido) se incluyen como anexo 11 de esta investigación.

Los problemas e irregularidades de este PPC no terminan ahí, pues muchos entrevistados de la población refieren que las planillas de la OIP incluían firmas de menores de edad. Más allá de la veracidad y dimensión efectiva de los hechos denunciados, la presunción de que los padrones y actas entregadas por la empresa pudieran tener esas adulteraciones fue otro factor que alimentó las tensiones entre las partes.

Estos elementos de sospecha sobre el PPC también motivaron el inicio de una acción penal. En octubre de 2015, la Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental de Apurímac, con sede en Abancay, inició una investigación preparatoria para recabar mayores elementos probatorios que permitieran determinar el «delito de responsabilidad de funcionario público por otorgamiento ilegal de derechos» (artículo 314 del Código Penal), al haberse aprobado de forma irregular la SMEIA de Las Bambas. Como se señala en uno de los puntos de la disposición fiscal (véase el anexo 12): «De los hechos así descritos se puede advertir que figurarían personas que no estuvieron presentes en los talleres informativos, que habrían respaldado la segunda modificatoria del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) del proyecto minero Las Bambas [...]». Lamentablemente, no se ha podido acceder a información actualizada sobre los resultados de estas indagaciones fiscales.

Los problemas expuestos relacionados con la aplicación del PPC revelan cómo el respeto de las normas vigentes sobre el proceso de participación ciudadana en el sector minero no implicaron necesariamente el cumplimiento de los fines de esta participación. La forma en la que se aprobó el PPC en la SMEIA de Las Bambas desnudó las limitaciones de este mecanismo para que la población pudiera tomar real conocimiento de los aspectos relacionados con las operaciones mineras que podrían generar algún tipo de impacto ambiental o social.

Quedaron asimismo al descubierto los laxos mecanismos del MEM para evaluar si este procedimiento había cumplido su finalidad, a pesar de sus evidentes deficiencias e irregularidades. Estos cuestionamientos a las irregularidades del PPC constituirían uno de los puntos álgidos de los reclamos relacionados con las modificaciones realizadas en el EIA de Las Bambas a partir de la entrada de MMG.

4.1.5. El convenio entre Las Bambas y la Policía Nacional del Perú

Los incidentes del 14 de octubre relacionados con la muerte de Quintino Cereceda expusieron otro elemento que, además de acentuar la desconfianza de la población frente al Estado y la empresa, reflejaba cómo en estos espacios de desarrollo minero se pueden distorsionar los límites entre lo público y lo privado. Con ello se hace referencia a la difusión del contrato suscrito entre Las Bambas y la PNP. Este convenio formaba parte de los mecanismos implementados por el gobierno central para el tratamiento de la conflictividad social, y, por su significancia, merece un análisis particular.

La problemática que subyace a este tipo de convenios se puede explicar de la siguiente manera: para un funcionario público puede resultar complejo explicarle a un poblador de la zona que el Estado va a defender sus derechos cuando uno de sus órganos mantiene obligaciones contractuales con la empresa minera. Y justamente con la Policía, encargada de ejercer la violencia física legítima como atributo primario del Estado. La cuestión se agrava cuando este poblador toma conocimiento de que este contrato ha sido gestionado de forma subrepticia, y que ha sido revelado solo a raíz de una deficiente intervención policial en el caso de la muerte de Quintino Cereceda.

El análisis jurídico de este tipo de convenios excede los propósitos de este trabajo. Sin embargo, resulta importante esbozar algunos aspectos que se han podido identificar en su contenido, la forma cómo se aprobó o su publicidad.

En primer lugar, se debe resaltar el secretismo. La ciudadanía desconocía el contenido de estos acuerdos, pues no se podía acceder a ellos mediante las leyes de transparencia y acceso a la información pública. Tras un proceso de *habeas data* impulsado por la ONG Derechos Humanos Sin Fronteras de Cusco, la Región Policial del Cusco hizo entrega de la copia de diversos convenios suscritos entre la PNP y empresas mineras, incluyendo el de Las Bambas. Luego se descubrió que la PNP había suscrito otros 31 convenios similares con empresas privadas del sector extractivo.

Merecen también consideración los contenidos de este tipo de convenios. El artículo 55 de la Ley de la PNP (Decreto Legislativo 1148), que los regula, hace referencia a la posibilidad de que la PNP pueda suscribir convenios de cooperación con entidades del sector privado «en materia de orden interno, seguridad pública, entre otros», sin especificar alguna otra finalidad más precisa. El artículo está redactado de forma tan abierta que los alcances y la finalidad de estos convenios de cooperación de la Policía podrían ser interpretados de muchas maneras. Por ejemplo, cuando comenzaron a cuestionarse públicamente estos convenios, el viceministro de Gestión Institucional del Interior declaró lo siguiente: «La Policía Nacional no cuida empresas, sino brinda el servicio de protección y seguridad para el aprovechamiento de los recursos naturales estratégicos que posibilitan el desarrollo económico del país»⁶⁰.

Si se consideran los antecedentes de actuación policial en otras zonas del país en las cuales también se han suscrito convenios con empresas mineras⁶¹, en la práctica la PNP se ha desempeñado como una fuerza privada al servicio de la empresa. Durante el trabajo de campo realizado para esta investigación se pudo observar a policías en Challhuahuacho que se trasladaban en las camionetas de la empresa; además, se decía que la policía allí destacada contaba con una base en el campamento de la minera.

Todos estos elementos ponen en entredicho la necesaria imparcialidad que debe primar en el ejercicio de la función policial en espacios de desarrollo de actividades extractivas, lo cual a su vez también cuestiona la idoneidad de estos contratos privados para cautelar de mejor manera el orden interno y la seguridad pública. Pareciera ser que consiguen el efecto contrario: generar mayor desconfianza de la población en el Estado y su parcialidad hacia las empresas, elevando las tensiones del conflicto; y, en las situaciones más álgidas, alterar la gobernabilidad que la Policía tiene como misión preservar. Al final se crea un círculo vicioso retroalimentado por una población desconfiada que se manifiesta reactivamente ante este tipo de prácticas, fortaleciendo el rol de la Policía como agente al servicio de las empresas.

60 Fuente: <https://www.mininter.gob.pe/content/polic%C3%AD-nacional-no-cuida-empresas-brinda-servicio-de-protecci%C3%B3n-y-seguridad-instalaciones>

61 Como son los casos del proyecto Río Blanco en Piura, Tintaya y Antapaccay en Espinar, Conga en Cajamarca, Tía María en Arequipa, entre otros. En los últimos años se vienen documentando una serie de arbitrariedades e irregularidades en el ejercicio de la función policial en distintos espacios de desarrollo minero con altos niveles de conflictividad: detenciones arbitrarias, torturas y sembrado de pruebas contra pobladores, o existencia de puestos policiales en los campamentos mineros.

4.2. REDES DE GOBERNANZA APLICADAS PARA LA GESTIÓN DE LAS BAMBAS EN FUNCIÓN DE LOS NIVELES DE GOVERNABILIDAD PERMITIDOS

4.2.1. Redes de gobernanza aplicadas por la empresa Las Bambas en sus diferentes etapas

Se ha dicho ya aquí que el modelo de gobernanza minero que se implementó en el país a principios de los años 1990 determinó un relegamiento del Estado en su función de planificación e intervención en este sector. En ese marco, las redes de gobernanza creadas entre Las Bambas –en sus diferentes etapas– y diversos sectores de la población se fueron definiendo con base en dos variables principales:

- Primero, por las políticas de la empresa, orientadas a cooptar a los grupos de interés y actores identificados que se consideraban necesarios para avanzar en la consecución de los objetivos de la mina en sus diferentes etapas. En este grupo se incluiría principalmente a las comunidades del AID de Las Bambas, y en especial a la comunidad de Fuerabamba. También se incluyen las redes que se fueron conformando como consecuencia de las mismas dinámicas de las operaciones (particularmente en la fase de construcción), y que obligaban a establecer relaciones con sectores de la población de Challhuahuacho y zonas aledañas para la dotación de diversos servicios (alimentación, vivienda, transporte, limpieza). Varias de estas redes de interacción con la población local fueron también generadas por las empresas subcontratistas de Xstrata.
- Segundo, de acuerdo con las capacidades de presión de sectores de la población. En este caso las redes presentaban una estructura contingente: respondían a la fortaleza y determinación de sectores de la población que exigían que sus demandas fuesen atendidas, lo cual por lo general se expresaba en medidas de fuerza como el bloqueo de carreteras o la paralización de las actividades comerciales.

En la gran mayoría de casos ambas variables se entrecruzan: redes que inicialmente fueron impulsadas por la empresa con sectores de la población que son o han sido beneficiados de alguna manera por la minera, luego son sometidas a una presión constante por estos grupos para renegociar y mejorar las

condiciones originales del acuerdo. En este marco de interacciones conflictivas –con claras connotaciones económicas–, se han ido desarrollando estas redes de gobernanza entre actores de la empresa y la población.

El nivel de interacción de estas redes ha sido heterogéneo: en algunos casos –como el de Fuerabamba– relativamente constante; en otros, con interrupciones, momentos de alta tensión y momentos de apaciguamiento. Factores como las demandas por cambiar una situación existente o regresar a una situación anterior más beneficiosa generaban situaciones conflictivas que –por lo común– contribuían a activar estas redes.

Resulta interesante analizar cómo se han ido modificando estas redes en el tiempo. Como ya se señaló, las redes de gobernanza impulsadas inicialmente por Xstrata tuvieron un marcado componente clientelista, en la medida en que respondían principalmente a la necesidad de mantener tranquila o contenta a la población y generar acuerdos con sectores potencialmente conflictivos, con la finalidad de seguir adelante con el desarrollo de la mina en el menor tiempo y al menor costo posibles. En una población tradicional, pobre y en declive, la presencia de la mina atrajo a viejos y nuevos actores locales, y desató ambiciones y disputas. El carácter reservado y bilateral de esta forma de relacionamiento y los tratos preferentes a ciertos grupos de la población –como en el caso de Fuerabamba– contribuyeron a aumentar los celos y desconfianzas, agrietando aún más las redes a nivel intra e intercomunal.

Sin embargo, más allá de los constantes pulseos conflictivos en estas redes de gobernanza aplicadas inicialmente por Xstrata, en términos generales resultaron eficaces para sacar adelante la construcción de la mina y generar un relativo consenso social respecto a la viabilidad de Las Bambas. En el plano de la eficiencia esta valoración varía, puesto que los resultados de estas interacciones y acuerdos alcanzados por Xstrata no solo se evalúan en términos de costo-beneficio, sino también de sostenibilidad. En vista de que las relaciones con la población se tenían que construir con una mirada de largo plazo, las estrategias adoptadas inicialmente por Xstrata –eficaces en su momento– no serían eficientes en el mediano y largo plazo –cuando ya había entrado MMG–, por la cada vez más limitada capacidad de sostener una multiplicación de compromisos pasados y nuevos.

A ello es preciso agregar que la llegada de MMG significó un ajuste en las políticas sociales y una inevitable nueva curva de aprendizaje en las relaciones con la población por el cambio radical en su equipo de relaciones comunitarias. MMG se enfocó en la optimización del gasto, priorizando a la población incluida en su AID y optando por la financiación directa de proyec-

tos de inversión y no por la entrega directa de dinero. Todos estos elementos produjeron un desfase en las redes que se habían construido con diversos sectores de la población, muchas de las cuales ya cargaban con una serie de tensiones y situaciones conflictivas desde la época de Xstrata.

De esa manera, los acuerdos y compromisos futuros asumidos en su momento por Xstrata, desbordarían luego las capacidades de MMG para atender las expectativas de la población involucrada en estas redes de gobernanza. La gestión de los conflictos derivados de esta situación le generarían en última instancia mayores costos a MMG, que se vio obligada a asumir nuevos compromisos o a mejorar las condiciones de acuerdos preexistentes. En la práctica, las mismas circunstancias (conflictivas) han ido obligando a MMG a replantear las políticas sociales con las que inició sus acciones en la zona y orientarlas cada vez más a la línea que previamente había trazado Xstrata. De una u otra manera, MMG tuvo que continuar con muchos de los compromisos y acuerdos heredados de Xstrata que en un principio quería dejar de lado. Además, MMG tampoco ha sabido articular una estrategia de largo plazo para generar condiciones de convivencia adecuadas (en consideración de todos los años que proyecta permanecer en la zona), y más bien ha replicado una serie de prácticas de Xstrata que no contribuyen a mejorar sus niveles de legitimidad entre la población y agrietan aún más los conflictos intra e intercomunales, como la tendencia a individualizar las negociaciones y mantener un notorio secretismo.

Hasta el cierre de esta investigación, las comunidades del AID, las comunidades de la zona alta y las empresas de servicios establecidas en el centro urbano de Challhuahuacho siguen presionando a MMG. El contenido de los reclamos casi no ha variado desde la época de Xstrata: aumento de puestos de trabajo e incremento de las remuneraciones de los trabajadores locales que laboran o brindan algún tipo de servicio a la empresa; obtención de cupos para brindar servicios a los trabajadores de la minera; renegociación de terrenos comunales, entre otros servicios a la empresa o sus contratistas. Las negativas de MMG a ceder en todos los alcances de estas demandas genera una situación de conflictividad crónica que puede escalar en cualquier momento a través de paros o medidas de protesta. Para el futuro, y considerando que apenas se ha iniciado la etapa de explotación, resulta una compleja tarea para MMG manejar todos estos focos de presión.

Por otro lado, las modificaciones realizadas en el EIA de Las Bambas provocaron la aparición de otro tipo de redes de gobernanza entre actores de la empresa y la población. En este caso, en las demandas de esta última se entrecruzaban las reivindicaciones económicas y las molestias o preocupa-

ciones por los impactos ambientales y sociales que generarían estos cambios inconsultos realizados en el EIA.

Para aplicar los cambios en el EIA de Las Bambas, tanto Glencore Xstrata, primero, como MMG, después, adoptaron una vía simplificada (ITS) y no realizaron mayores esfuerzos para la aprobación de la SMEIA (en materia de participación ciudadana, por ejemplo). Conseguir la aprobación de sus modificaciones al EIA con estos métodos representó, sin duda, un gran ahorro para Las Bambas, en la medida en que no tuvieron que desplegar esfuerzos adicionales para mejorar la comunicación de estos cambios a la población y obtener la licencia social necesaria, con eventuales mayores concesiones. Desde esta perspectiva, el balance resultaba satisfactorio, pues se habían logrado los objetivos propuestos (eficacia) con el menor costo posible (eficiencia).

Sin embargo, como se ha podido comprobar, los problemas creados por estas decisiones se harían evidentes posteriormente, con las crisis de gobernabilidad. MMG perdió legitimidad ante la población, lo cual a su vez perjudicó la eficacia de sus decisiones y la obligó a asumir nuevos costos económicos para tratar de recomponer las relaciones con la población. Probablemente estos gastos se pudieron haber evitado si se hubiera invertido un poco más en la fase de evaluación previa, comunicando los cambios que se querían realizar y negociando de forma anticipada cualquier potencial afectación a la propiedad privada o a terrenos comunales. Pero la poca transparencia caracterizó a Glencore Xstrata primero y a MMG después, sea en el ámbito preventivo o una vez que comenzaron a escalar las tensiones.

Este problema de transparencia refleja el arraigo de ciertas lógicas y prácticas en la forma como muchos funcionarios de empresas mineras se relacionan con las comunidades. Una opinión recurrente de varios representantes de Las Bambas, actuales y extrabajadores, es que la población no tiene otro interés que el pecuniario: mientras reciba dinero, no generará ningún problema. Según esta creencia, ella no requiere otro tipo de información –como aquella relativa a los impactos ambientales o sociales que podrían generar las operaciones– en tanto sus necesidades económicas estén cubiertas. Pero ese criterio, que se trasluce en ayudas aisladas y de carácter principalmente asistencialista, no implica la responsabilidad integral de generar en las comunidades la idea de que la mejora del entorno social contribuye a su propia mejora.

El caso de la carretera HHR ilustra varios de los puntos recién expuestos. Como ya se indicó, en el EIA de Las Bambas de 2011 se contempló la construcción de esta carretera con el fin de transportar los materiales para la construcción de la mina. Para cumplir esta meta, Xstrata llegó a diversos

acuerdos con las comunidades aledañas al trazo que iba delineando esta vía, que, como ya se indicó, no siguió el mismo trazo que el mineroducto que se planteaba construir. Como refieren varios exfuncionarios de Las Bambas, durante ese período no se pactaron otras obligaciones adicionales, porque las condiciones de la mina no lo requerían, pues en esa fase todavía se contemplaba construir un mineroducto.

La construcción de la HHR estuvo rodeada de un gran hermetismo por parte de Xstrata, lo que comenzó a alimentar ciertas especulaciones entre las comunidades implicadas en las negociaciones: por un lado, que iban a recibir una doble compensación por el uso del terreno para la carretera y el mineroducto; o, por otro lado, que la carretera iba a estar enmallada e iba a ser de uso exclusivo de la minera. Lo concreto es que las labores realizadas para la construcción de esta carretera –y, paralelamente, la de la mina– nunca tuvieron correspondencia con algún avance efectivo para la instalación del mineroducto. Pareciera ser, incluso, que antes de que se decidiera vender Las Bambas, ya se había optado por descartar el mineroducto y utilizar la HHR para el transporte de los minerales.

Una vez producido el traspaso de Las Bambas a MMG, esta empresa tampoco tuvo la disposición de informar con claridad a la población si finalmente se iba a construir un mineroducto. En ese contexto enrarecido por el secretismo, los problemas por la carretera se manifestaron apenas a inicios de 2016, cuando se inició el traslado efectivo del mineral. Los comuneros fueron –de alguna manera– «sorprendidos» por la empresa. Como indica un relacionista comunitario de Las Bambas: «Entonces, la comunidad dice: “Un momentito. Yo no te di la vía para esto. Yo te di la vía para que traigas camiones, pero para construir toda la infraestructura necesaria para que extraigas tu mineral, no para que lo uses durante veinte años pasando 250 camiones diarios”. Ahí es donde se inicia el problema».

En tanto esta carretera constituía una vía pública y ya se había cumplido con todos los procedimientos formales (con la aprobación de la SMEIA), MMG se encontraba en una situación cómoda para no asumir mayores obligaciones respecto al uso y mantenimiento de la vía, ni llegar a un acuerdo de cesión de uso con los propietarios de los terrenos⁶². Una vez iniciado el transporte del mineral a principios de 2016, esta postura solo contribuyó

62 Ello explica en parte por qué el Área de Influencia Directa Social (AIDS) se redujo en la SMEIA, excluyendo a veinte comunidades de la zona del mineroducto que inicialmente habían sido consideradas en el primer EIA aprobado en el 2011.

a elevar aún más los niveles de descontento social, tal como lo expresa un relacionista comunitario de Las Bambas:

Desde enero [de 2016] se alertó que había una insatisfacción por parte de la población acerca del impacto que estaba generando el paso de los encapsulados, ¿no? Entonces, lo que en ese momento la población quería, era trabajo. Nos dijo: «ya mira, nosotros sabemos que están pasando, nosotros no estamos en contra de que pasen, queremos trabajo, ¿no? Somos parte del área de influencia directa». Y para tener trabajo, lo que ellos pedían era que se construyan unos viveros. En esos viveros ellos trabajan y reciben un sueldo, ¿no? [...] Entonces yo creo que si en ese momento se hubiese actuado, tendrías lo que llaman licencia social, para que tú puedas operar, ¿ya? Entonces, no se hizo eso. Ya cuando va pasando el tiempo, empieza a generarse un malestar mayor, porque no solamente está el hecho de que no te están dando trabajo a pesar que tú lo pides, y te sigue generando el malestar de las vibraciones, y la hora en que pasan los camiones, y empieza ya a haber rajaduras, entonces tu molestia va acrecentándose.

Solo a partir del segundo semestre de 2016, cuando empezaron a evidenciarse los problemas generados por el tránsito de los volquetes, MMG comenzó a ofrecer un mayor nivel de compromiso con el asfaltado y mantenimiento de algunos tramos de esta vía y la disposición a entenderse con las comunidades. Pero para ese entonces las negociaciones se habían hecho mucho más difíciles, tomando en cuenta que el nivel de las demandas de la población se había elevado de forma irracional, por la influencia de algunos asesores externos que súbitamente comenzaron a aparecer en la zona. Por ejemplo, pagar 5000 soles como «peaje» por el paso de cada volquete⁶³. También se comenzaron a exigir millonarias compensaciones por las propiedades comunales afectadas, que excedían con creces la cotización de mercado que esos terrenos hubieran tenido –incluso considerando la presencia de Las Bambas– o el daño efectivo.

Tras el incidente de Quintino Cereceda y en lo sucesivo, la empresa se ha visto obligada a comprometerse más con las comunidades aledañas al corredor minero, participando de las negociaciones con el gobierno central o

63 Fuente:<http://diariocorreo.pe/edicion/cusco/piden-5-mil-soles-por-cada-camion-de-mineral-en-medio-de-paro-en-las-bambas-692138/>

llevándolas a cabo de forma bilateral con cada comunidad. Varias de las demandas de estas comunidades son similares a aquellas que enarbolan los actores sociales del ámbito de Challhuahuacho (oferta laboral, contratación de servicios), además de las relacionadas estrictamente con la compensación por el uso de la carretera. La gran extensión del corredor minero, con la situación descrita en Chumbivilcas y Espinar, está generando demasiados costos a la gestión social de MMG, seguramente más de los que habría planificado gastar cuando optó por comprar Las Bambas. En la medida en que esta empresa no ha desarrollado capacidades para generar confianza y establecer relaciones más sostenibles con la población, existe una situación de tensa normalidad, sin que se pueda vislumbrar una solución en el corto plazo que reduzca las tensiones entre las partes.

4.2.2. Redes de gobernanza aplicadas por los órganos estatales

En términos generales, las interacciones población-gobierno han sido forzadas por episodios conflictivos, lo que obligó a las autoridades gubernamentales a promover el diálogo como medio para apaciguar los ánimos y restablecer la seguridad pública. En esos casos, el nivel de las relaciones entabladas varió en función de las dimensiones y alcances del conflicto, lo que puede medirse en términos de afectación a la gobernabilidad. Puede identificarse cierto patrón: durante el período de Xstrata y antes de que se decidiera la venta de Las Bambas, tanto el contenido de las demandas como el grupo social impulsor estuvieron focalizados; por ejemplo, las continuas tensiones con Fuerabamba u otras comunidades, el cese de labores de trabajadores locales, los problemas que surgieron con los gremios empresariales de Challhuahuacho, los reclamos por incumplimiento de compromisos de la empresa o sus subcontratistas. En tales situaciones, por lo general, los sucesos conflictivos dieron lugar a períodos breves de negociaciones sobre demandas específicas, como el aumento del número de jornales, que tuvieron eficacia para calmar las aguas y volver a una aparente normalidad.

Los desequilibrios en la gobernabilidad que se iban presentando a partir de la diversidad de intereses congregados en la mina (más allá de su legitimidad), configuraban un escenario de tensión permanente con sobresaltos periódicos y pequeños estallidos sociales. Ello en el contexto de una empre-

sa (Xstrata) con flexibilidad para ceder a muchas de estas pretensiones, en tanto no se ponía en cuestionamiento la viabilidad de la mina. Hechas las sumas y las restas, lo cierto es que en esta etapa los niveles de conflictividad tuvieron un relativo control; luego de un período de tensión se volvía a una situación más estable y, con ello, el diálogo podía activarse o desactivarse en función del termómetro social.

Más tarde, después de la venta de Las Bambas y, particularmente, a partir de 2015, la escalada de conflictividad se manifestó en una forma mucho más amplia y multidimensional, por la cantidad y diversidad de actores sociales involucrados y los amplios alcances de las demandas incluidas. Se trataba de un desborde social que no tenía precedentes hasta ese momento; primero con el paro de Challhuahuacho de febrero de 2015, que dio lugar al espacio de diálogo para ese distrito, y, luego, con los episodios de septiembre de 2015 y octubre de 2016, vinculados directamente a las modificaciones del EIA. En esos casos, los problemas que había que resolver para regresar a la «normalidad» alcanzaron una complejidad mucho más alta, principalmente porque se introdujo una nueva variable que ponía en cuestión las condiciones de asentamiento de Las Bambas.

Pero existen diferencias entre estas tres crisis sociales descritas, que se expresan en los niveles de interacción o redes de gobernanza entre autoridades estatales y representantes de la población que se fueron generando en cada caso. El conflicto de febrero de 2015 se relaciona con una de las dimensiones de la conflictividad emergente a partir de la venta de Las Bambas y las modificaciones realizadas en su EIA: aquellas relacionadas con los compromisos de la empresa con las comunidades y gremios de Challhuahuacho –de connotación económica–, a los que luego se fueron agregando los compromisos asumidos por el gobierno de Humala para desactivar las tensiones existentes. Por otro lado, los conflictos correspondientes a septiembre de 2015 y octubre de 2016 se vinculan directamente con los cambios realizados en el EIA que no tuvieron un adecuado proceso de socialización.

Por ello, para una mejor comprensión de los aspectos más resaltantes de estas redes de gobernanza entre autoridades estatales y población, el análisis se divide de acuerdo con cada una de estas dimensiones del conflicto. Además, como parte de las redes de gobernanza entre autoridades estatales y población, al final se añade un subcapítulo que aborda algunos aspectos del papel asumido por los alcaldes en estas redes.

4.2.2.1. Redes de gobernanza correspondientes a la dimensión del conflicto derivada de los compromisos asumidos por entidades estatales

Las redes creadas entre autoridades gubernamentales y representantes de la población se tejieron, principalmente, sobre la base de los proyectos de inversión o ayuda social que fueron comprometiendo a diversos sectores del gobierno central. A su vez, muchas de estas redes Estado-población permitieron encauzar el desarrollo de las propias redes de gobernanza con la población que fue impulsando la empresa. De esa manera, en un mismo espacio físico podía interactuar más de un tipo de red de gobernanza, incluyendo a los tres actores involucrados.

Tal como ya se ha indicado, en un primer momento, durante el gobierno de Humala, no se presentaron mayores inconvenientes en estos espacios de negociación para controlar la conflictividad. Probablemente ello se relacione con la ductilidad de este gobierno para asumir diversos compromisos cuya viabilidad no era segura. Ello muestra serias falencias para evaluar sus propias capacidades de cumplimiento en los plazos comprometidos (o que pudieran determinar los límites de lo que se podía conceder a la población).

Sin una estrategia de aproximación coherente, una vez asumidos los compromisos, muchos sectores estatales evidenciaron serias dificultades organizacionales para viabilizar administrativamente su ejecución a nivel intrasectorial. Esto se explica en buena parte por la ausencia en los ministerios y organismos técnicos especializados de una unidad orgánica que hiciera seguimiento de los avances en la ejecución de los compromisos asumidos. Lo concreto es que esta labor no era cumplida necesariamente por los distintos funcionarios que participaban en las reuniones y suscribían los acuerdos. A pesar de que la situación de emergencia social en la zona ameritaba una acción rápida, hubo escasa flexibilidad para adoptar medidas concretas en el menor tiempo posible; en un plano de gobernabilidad, se podría decir que no se cumplió uno de sus componentes –la estabilidad–, relacionada con la capacidad del Estado de adaptarse a las diversas y cambiantes presiones sociales alrededor de Las Bambas y no morir en el intento.

Un problema recurrente en la gestión de los conflictos sociales en el país consiste en la falta de eficacia de los órganos estatales para ejecutar los compromisos asumidos en espacios de diálogo. De esa manera, ante tales niveles de desatención, una situación común que se repite en espacios de diálogo como el de Las Bambas es la siguiente: el presupuesto comprometido por un

ministerio para un proyecto de inversión es utilizado después para otro fin (tal vez una emergencia), o incluso quizá para cumplir otro compromiso en otra mesa de diálogo que requiere acciones más urgentes. Y toda esa situación se genera debido a que el funcionario u órgano competente en el sector no realizó la incidencia debida a nivel interno para que el dinero presupuestado no se gaste en otros proyectos. Esta cita correspondiente a un funcionario del sector Ambiente es ilustrativa en ese sentido:

Durante el año pueden surgir otras emergencias en otras partes del país, donde una decisión política diga: «oye, necesito plata». ¿Qué va a hacer el de presupuesto? Bueno, no hay nadie que me esté presionando para ese hospital de Challhuahuacho, de repente no es tan necesario y acá sí me está pidiendo el Ministro, el Presidente, qué se yo ¿no? Después de tres, cuatro, cinco meses, va la chica esta que se comprometió [se entiende a la nueva reunión del espacio de diálogo en el que participa], y «oye, ¿cómo va el tema del hospital?». «No, es que, ya no hay pues, no hay plata ahorita». El día a día la va ganando y cuando la convocan de nuevo, a otra mesa, no va esa persona porque no quiere dar la cara nuevamente, entra otro, va otra persona que no conoce el tema, recién toma apuntes: «oye, yo no sabía, pero mira... Voy a informar, no sé qué, no es posible, que no sé qué». Es un ciclo vicioso, ¿no?

Dada la continua rotación de los funcionarios que participan en estos espacios de diálogo, el o la funcionaria que asumió un compromiso en una determinada reunión ni siquiera acudía a la siguiente reunión programada para asumir las disculpas del caso, porque el sector que representaba utilizó el presupuesto designado para otra acción. En su lugar acudía un nuevo o una nueva funcionaria, que declaraba ante los presentes que apenas tomaba conocimiento del caso y que tomaría las acciones debidas cuando regrese a Lima. Y luego, en la siguiente reunión, acudía otro funcionario, y así todo volvía nuevamente a fojas cero.

Regresando al caso Las Bambas, se debe resaltar que muchos de los compromisos adoptados por el gobierno central probablemente nunca se hubieran planteado de no existir una situación altamente conflictiva de por medio. Estos compromisos no obedecieron a una estrategia de desarrollo para la zona, sino que se manifestaron de forma reactiva y desarticulada.

Como se ha podido verificar, los resultados de este proceder no han sido eficientes, de modo que se ha incumplido otro de los elementos que compo-

nen la gobernabilidad. Muchos de los recursos públicos comprometidos en las Mesas de Diálogo pudieron ser mejor administrados si los mecanismos preventivos hubieran funcionado de mejor manera. Además, en la medida en que los continuos incumplimientos alimentan las tensiones sociales, para calmar la situación los órganos estatales ya no solo tienen que atender los compromisos no honrados, sino que, además, deben asumir otros nuevos. Y así, frente a un nuevo incumplimiento, se crea una espiral conflictiva que ahonda las ineficiencias en la utilización de los recursos públicos.

De igual manera, se debe destacar que los costos asumidos para la gestión de los conflictos no solo se traslucen en los montos invertidos para los programas sociales o proyectos de inversión comprometidos; incluyen también los gastos en capital humano, logística, transporte, viáticos y tiempo que implica atender estos espacios de diálogo de forma continua.

Una vez que se agravó la situación de gobernabilidad en la zona a partir de 2015, los problemas por los retrasos e incumplimientos de los numerosos compromisos asumidos en la parte final del gobierno de Humala quedarían expuestos apenas en la nueva gestión de PPK⁶⁴, luego de ocurrido el incidente de Quintino Cereceda en octubre de 2016. Ello como una forma de desviar el foco de las responsabilidades por la situación en Las Bambas hacia las acciones u omisiones del gobierno precedente. Esta posición del gobierno de PPK sería expuesta por el ministro Tamayo del MEM ante la Comisión de Energía y Minas del Congreso el 19 de octubre de 2016⁶⁵:

Qué es lo primero que se hizo. Lo primero que se hizo cuando llegamos al gobierno fue identificar que en proyectos de naturaleza importante, como en el caso de Las Bambas, las mesas de diálogo o mesas de desarrollo, que habían sido el procedimiento mediante el cual se estableció un ámbito de discusión multisectorial entre la empresa, las comunidades y el gobierno, había estado más probablemente concentrada en las tareas directas del Ministerio de Energía y Minas, y que en otros ministerios asistían a estas mesas, como partícipes, pero muchas veces no le asignaban la importancia real que requiere la solución de los problemas de la población. ¿Por

64 Algunos de estos compromisos de la gestión de Humala que no fueron ejecutados se describen en el artículo «Las promesas que el humalismo no cumplió en Las Bambas» publicado en el diario *El Comercio* (edición del 30 de octubre de 2016) (Fuente: <http://elcomercio.pe/sociedad/apurimac/promesas-que-humalismo-no-cumplio-bambas-noticia-1942950>). Fecha de búsqueda: 20 de febrero de 2016.

65 Fuente: https://www.youtube.com/watch?v=fwD4ll_hoHE

qué digo esto? Porque en muchas situaciones hemos identificado que no asistían funcionarios con nivel de decisión. Asistían funcionarios de menor nivel, y en muchos casos esos funcionarios de menor nivel han firmado actas y han tomado decisiones, probablemente sin un conocimiento claro de las consecuencias que tendrían más adelante. Y eso a su vez ha hecho que el nivel de cumplimiento que hemos encontrado nosotros en relación a los compromisos adquiridos por el gobierno en el marco de las mesas que yo he indicado, ha sido bajo. Y cuando el cumplimiento de esto es bajo, sabemos qué es lo que ocurre. Naturalmente surge desconfianza. Naturalmente surge temor... e insatisfacción, y búsqueda de canales no correctos para la solución de estos temas [...].

Con esos antecedentes, sobre la base de la revisión de las actas suscritas en las reuniones de los espacios de diálogo, el gobierno de PPK hizo una lista de los proyectos que consideraba prioritarios para la región. De esa lista de proyectos surgió el Plan de Desarrollo de Cotabambas, cuyos alcances y resultados no forman parte de este estudio. Empero, es importante resaltar que la mayoría de proyectos de inversión que integran este Plan corresponden a aquellos compromisos asumidos previamente en los espacios de diálogo, lo que revela la permanente ausencia de un plan medianamente estructurado o que tuviera algún tipo de articulación en sus diferentes áreas de intervención (salud, educación, infraestructura, saneamiento, desarrollo agropecuario).

Por último, es importante destacar también otra de las afirmaciones del titular del MEM, relacionada con el papel cumplido por su sector en las Mesas de Diálogo durante el gobierno de Humala. De forma indirecta, el ministro Tamayo dio a entender que en los espacios de diálogo creados para Las Bambas el MEM tuvo una función protagónica en la conducción del proceso y como eje articulador de las acciones a cargo de otros sectores. ¿Y cuál sería el problema? Antes de que se creara el SENACE, una de las principales críticas estructurales al modelo de gobernanza minero se relacionaba con el papel del MEM como juez y parte en la actividad minera: promovía la inversión minera y, a la vez, la certificaba ambientalmente y le establecía controles. Cabría plantear si las distorsiones producidas por este sistema no se pueden trasladar paralelamente al papel preponderante que ha venido asumiendo el mismo MEM en las Mesas de Diálogo creadas para Las Bambas. Es importante tomar en cuenta esta cuestión, porque ninguna de las decisiones tomadas en estas mesas contribuyó a modificar los problemas de fondo que habían originado el conflicto, en una perspectiva de más largo plazo y más sosteni-

ble (por ejemplo, subsanar o establecer un adecuado proceso de socialización de las modificaciones en el EIA). Los intereses de Las Bambas nunca se vieron seriamente comprometidos, y ello se puede deber a que el MEM, como conductor del proceso de diálogo, podría no tener intenciones de afectar en demasía a aquellas empresas a las que también debe promover.

La función conductora del MEM en las Mesas de Diálogo para Las Bambas pone en cuestión el papel de la PCM como supuesto eje coordinador y articulador en la gestión de los conflictos. En la práctica, las negociaciones intersectoriales que surgen de estos espacios terminan replicando muchos de los desequilibrios y asimetrías de poder que existen entre los ministerios. Son evidentes los contrastes entre ministerios mucho más cuajados y cuyas acciones tienen un alcance más amplio, como es el caso del MEM, respecto de otros sectores, como el MINAM, con un margen de acción mucho más pequeño (en los ámbitos legal y político).

4.2.2.2. Redes de gobernanza correspondientes a la dimensión del conflicto derivada de los cambios en el Estudio de Impacto Ambiental

En el caso de los episodios conflictivos ocurridos en septiembre de 2015 y octubre de 2016, relacionados con las modificaciones en el EIA, es preciso diferenciar el análisis de acuerdo con los dos momentos descritos.

Así, por un lado, una vez que se comenzaron a manifestar públicamente las molestias por los cambios en el EIA que no se habían socializado con la población (el traslado de los componentes mineros de Tintaya a Xstrata), el gobierno de Humala no tuvo mayor intención de atender seriamente estas demandas. No se aplicó ninguna medida de prevención adecuada, y primaron el secretismo y un evidente desdén por las preocupaciones de diversos sectores de la población que veían con preocupación estos cambios. Luego las tensiones emergieron, y a ellas se agregaron las viejas (y nuevas) pretensiones de las múltiples redes de gobernanza generadas entre la empresa y la población que no tenían un correlato directo con aspectos relacionados con el EIA o el diseño del proyecto minero.

Una vez producida la primera crisis de septiembre de 2015 e instalada la Mesa de Cotabambas, el proceso de interacción resultó mucho más complejo debido a los alcances de las demandas de los representantes de los frentes de defensa y comités de lucha que asumieron el control de la agenda. Por

primera vez se cuestionaba la viabilidad de Las Bambas con evidencias concretas. A partir de la revisión de los audios de varias de las sesiones de este espacio de diálogo y de los testimonios de representantes de la población y del Estado que participaron en estas reuniones, se han podido identificar contradicciones o versiones incompletas brindadas por algunos funcionarios del gobierno de Humala y representantes de la empresa para explicar y justificar los cambios realizados en el EIA.

Así, por ejemplo, en lo que concierne a la condición –como principales o secundarios– de los componentes mineros modificados en el EIA, en la reunión del subgrupo de medio ambiente del 6 de mayo de 2016, al explicar las modificaciones en el EIA, un funcionario del MEM entró en contradicciones con lo manifestado por representantes de MMG también presentes en la reunión. Mientras que para el primero los componentes modificados eran secundarios, para los representantes de Las Bambas eran principales. Ello generó molestias entre algunos miembros de la sociedad civil presentes en la reunión, de modo que tomó mayor fuerza la solicitud de que un tercero evalúe estas modificaciones⁶⁶.

Los representantes de la población, con el apoyo técnico de la ONG CooperAcción y otros especialistas en temas mineros, cuestionaron los cambios realizados en el EIA, poniendo en aprietos en reiteradas ocasiones los argumentos de las otras partes involucradas. Varios de los entrevistados coincidieron en resaltar que los funcionarios del gobierno humalista subestimaron la capacidad de estos actores para formular dudas y cuestionar de forma sustentada las inconsistencias y vacíos en las explicaciones brindadas sobre los cambios realizados en el EIA.

Frente a estos cuestionamientos fundamentados de los representantes de la población, el mensaje que buscaban transmitir los funcionarios del gobierno central era que las decisiones ya estaban dadas y no cabía dar marcha atrás, pues se había actuado dentro de la legalidad. Pero tampoco había mayor motivo por el que preocuparse. Cualquier afectación potencial al ambiente sería resuelta activando los mecanismos de fiscalización o de control *ex post*, sea a través del OEFA o del Organismo Supervisor de la Inversión en

66 La versión planteada por los representantes de Las Bambas hizo hincapié en que, cuando se hicieron las modificatorias, aún no se había definido en las leyes mineras cuáles eran componentes principales y secundarios. Pero con esa lógica, una vez que entró en vigencia el nuevo Reglamento Ambiental Minero (DS 040-2014-EM, vigente desde el 12.11.14), que sí hizo esta diferenciación entre principales y secundarios, lo que correspondía era una actualización del EIA de Las Bambas, cosa que no se ha hecho hasta la actualidad.

Energía y Minería (OSINERGMIN), lo cual podría ser complementado mediante monitoreos participativos⁶⁷.

La cuestión de fondo es que el gobierno de Humala nunca estuvo preparado para una reacción de tal magnitud de la población. Se necesitaba desviar el foco de atención de este tema, para que no se siguieran revelando los problemas subyacentes a las modificaciones en el EIA. Y estas irregularidades no se circunscribían a las características de los componentes mineros modificados o a sus potenciales impactos, sino que también comprendían los mismos procedimientos de participación ciudadana correspondientes a la SMEIA. Las deficiencias y vicios detrás de este procedimiento también constituyeron un punto álgido de las discusiones en la Mesa de Cotabambas.

En términos generales, el gobierno central no dio muestras de desprendimiento significativas que hubieran podido canalizar de mejor manera estas posiciones enfrentadas. No se tuvo la capacidad de recular y ofrecer signos contundentes de querer normalizar la situación, como queda evidenciado en las continuas dilaciones unilaterales para modificar la norma original de creación de la Mesa de Cotabambas, a pesar de que se solicitó en reiteradas oportunidades en las reuniones y a través de comunicaciones dirigidas a la ONDS y de diversos pronunciamientos. Si se considera que no se quería profundizar en los temas relacionados con los cambios en el EIA y sus consecuencias ambientales, resulta comprensible que se haya evitado por todos los medios introducir «lo ambiental» en la norma que regulaba este espacio de diálogo. Bajo la conducción vertical del MEM, fueron notorios los esfuerzos de las autoridades gubernamentales por dilatar el diálogo y colocar la agenda o los temas de discusión de forma unilateral.

Incluso, en algunos casos el gobierno humalista actuó de mala fe y con poca transparencia ante la población. Por ejemplo, para la elaboración del reglamento de la Mesa de Cotabambas se formó una comisión de trabajo entre todos los representantes (Estado, empresa y población). Atendiendo un

67 Por ejemplo, uno de los puntos tenía que ver con la aplicación del compromiso 12 del anexo K, que contempla la posibilidad de aplicar una «fiscalización externa periódica» para evaluar cualquier afectación al medio ambiente. Para los representantes de la población este compromiso viabilizaba la posibilidad de contratar a una consultora externa que pudiera evaluar –con la imparcialidad debida– los aspectos ambientales de las modificaciones realizadas en el EIA. En cambio, para las autoridades gubernamentales, cuando se licitó Las Bambas se incorporó esta cláusula porque todavía no existía una entidad estatal que fiscalizara los impactos ambientales. La creación del OEFA, años después, subsanaba este vacío, al asumir este organismo el papel de ente fiscalizador establecido en el citado compromiso 12 del anexo K.

pedido explícito de los delegados de la población, se acordó que el MINAM dirija el subgrupo de medio ambiente. Sin embargo, durante la presentación (proyección) del borrador del reglamento en la reunión del 7 de septiembre de 2016, el funcionario del MINAM manifestó su preocupación debido a que se había incluido a su sector como coordinador del subgrupo de medio ambiente. Al parecer, ese no había sido un acuerdo previo a nivel intersectorial. En ese momento, la presidencia de la Mesa, a cargo del viceministro de Minas, Guillermo Shinno, indicó a este funcionario que el cuestionado artículo quedaría tal cual se había acordado en la comisión de trabajo, y que después se conversaría sobre ese tema en los ministerios. Al día siguiente, el reglamento fue aprobado por las partes, bajo el entendido de que se había mantenido al MINAM como coordinador del subgrupo de medio ambiente.

Días después, un grupo de dirigentes acudió a Lima para hacer incidencia en el contenido de sus demandas. En una reunión realizada con funcionarios del MINAM, les indicaron que este ministerio no estaba encargado de dirigir el subgrupo de medio ambiente. Al parecer, en ese momento los dirigentes tomaron conocimiento del cambio inconsulto y de última hora que se realizó en el reglamento que había sido aprobado previamente. Y es que en la versión final del reglamento que ellos suscribieron se había introducido a última hora –y de forma inconsulta– que sería el «sector del Poder Ejecutivo competente» el encargado de dirigir los subgrupos de trabajo; siendo que, en el caso del subgrupo de medio ambiente, ello correspondía al MEM. Este incidente fue descrito en una carta del 30 de septiembre dirigida a Rolando Luque (véase el anexo 13), en la que se le transmitían las justificadas molestias de la población por este acto contrario a la buena fe, con el agravante de que se trataba de una nueva gestión que parecía estar adoptando una actitud más propositiva con la población⁶⁸.

El episodio recién descrito revela también cómo algunas decisiones de alto nivel en el gobierno central pueden terminar excluyendo a otros sectores estatales involucrados. De otra manera no se podría entender cómo el MINAM no tuvo conocimiento de los cambios que se realizaron a última hora en el borrador del reglamento. La otra posibilidad es que el funcionario del MINAM que alertó sobre los cambios en el borrador no haya sido informado

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

a su vez por el ministro o el viceministro de su sector. Ello abona en la posición planteada previamente respecto a los altos niveles de desarticulación a nivel intra e inter estatal en los espacios de diálogo. También ejemplifica el rol preponderante –y arbitrario– del MEM en la mediación y conducción de las Mesas de Diálogo creadas para Las Bambas.

En un segundo momento, a partir de 2016, con el inicio de las operaciones de Las Bambas, el transporte del mineral pasó a constituir uno de los principales puntos de discusión en la Mesa de Cotabambas. Varios meses atrás de que se inicie el primer bloqueo de la carretera (en agosto de ese año), los representantes de la población comenzaron a demandar reiteradamente que se aclaren las condiciones de esta carretera en la Mesa de Cotabambas. Por ello no se ajusta a la verdad la versión expuesta en un informe de la revista *Willaqniki* de la ONDS (2016: 8) que refiere que solo a mediados de julio de 2016 la ONDS tomó conocimiento de las molestias de las comunidades colindantes al tramo Huancuire-Quehuira debido al tránsito de los volquetes.

En las reuniones de la Mesa de Cotabambas, el gobierno de Humala no tuvo la capacidad –o la voluntad– de informar adecuadamente cuál era la condición de esta carretera, quién era el responsable de asfaltarla y darle mantenimiento, o quién fiscalizaba el impacto generado por el tránsito de los volquetes. Cuando se produjo el incidente que derivó en la muerte de Quintino Cereceda, el gobierno de PPK mostró en un inicio cierta capacidad de reacción y un cambio de actitud positivo, criticando directamente las fallas que se habían cometido en el anterior gobierno. En declaraciones a la prensa durante la inauguración del V Día de la Energía el 18 de octubre de 2016, el presidente Kuczynski declaró lo siguiente⁶⁹:

Las Bambas de aquí a dos años estará a 2.500 toneladas de cobre fino. Pero hoy se exporta todo en concentrados. Y estos concentrados significan que al día deben pasar 300 camiones. Y si a eso le agregamos Hudbay que está un poco más al sur, y Antapaccay... son 500 camiones. Entonces a nadie le debe sorprender que hay intranquilidad en la zona. Vamos a tener que hacer la carretera o ver algún otro medio de transporte. Entonces hay unos problemas de infraestructura grandes en minería. Y hay inseguridad, hay protestas [...] De repente las instrucciones no están tan claras, deben ser más claras. Yo no digo que esto es la Policía contra los locales. Porque los

69 Fuente: <https://www.youtube.com/watch?v=IIthGypSO6k>

locales tienen quejas legítimas, pero tenemos que estar presentes. Hay un gran esfuerzo que se tiene que hacer.

Días después, el 23 de octubre, el vicepresidente Vizcarra señaló lo siguiente en una entrevista televisiva⁷⁰:

Martín Vizcarra: *Mire, hay que pagar al propietario para construir una vía. Ellos, las comunidades, son propietarios de esos terrenos por las cuales se ha construido una carretera [...] No se les ha pagado [...] Hay que pagarles, porque... mire, cualquier vía que hacemos nosotros como Ministerio de Transportes, en cualquier región del país, requiere un saneamiento físico legal del terreno por donde va a pasar. Y eso significa identificar al propietario y pagarle al propietario.*

Entrevistadora: *Ahora bien, esta vía ya está hecha. Eso es lo que llama la atención. En cualquier otro lugar, un lugar digamos más cercano a la capital, antes de hacer una vía, ustedes, y con ustedes me refiero al gobierno, hubieran tenido que expropiar, pagar el justiprecio, y recién después pasar la vía. ¿Qué ha pasado acá?*

Martín Vizcarra: *Simple y llanamente no se ha cumplido el procedimiento que está establecido. Eso hay que corregirlo.*

Paulatinamente, ante los requerimientos de la prensa y de las fuerzas políticas opositoras –sobre todo en el Congreso–, el discurso entre los altos funcionarios del gobierno de PPK para explicar las causas del conflicto en Las Bambas fue modificándose, centrando el foco en el incumplimiento de los proyectos de inversión y programas sociales comprometidos durante el gobierno de Humala. De esa manera, la idea que se quería dejar sentada ante la opinión pública era que las molestias de la población se debían –casi exclusivamente– al dinero que se había comprometido y que no se había ejecutado.

Por ello, en ese aparente propósito de enmienda, el gobierno de PPK no tuvo una auténtica intención de reestructurar y articular de mejor manera las distintas redes de gobernanza surgidas con motivo de los cambios en el EIA y las vinculadas con las demandas económicas del ámbito de Challhuahuacho. Tanto el gobierno de Humala, primero, como el de PPK, después, se empeñaron en promover vías de negociación paralelas con diversos actores

70 Fuente: <https://www.youtube.com/watch?v=1xw4GIIYAQ0>

de la población, en plena vigencia y funcionamiento de los espacios de diálogo de Challhuahuacho y Cotabambas; por ejemplo, con los alcaldes, con las comunidades que bloqueaban la carretera, con los distritos de la provincia de Grau⁷¹ e incluso con la población de Chumbivilcas y Espinar en Cusco. Si las intenciones eran dividir o dispersar a la población, esta estrategia no tuvo resultados positivos, pues se abrieron más frentes de lo que las capacidades efectivas de ambos gobiernos podían enfrentar y resolver. En otras palabras, carecieron de la flexibilidad (estabilidad) para adaptarse a las cambiantes y cruentas crisis sociales que les tocó enfrentar, perdiendo legitimidad y, a la vez, eficacia en la toma de decisiones.

Resulta claro que los niveles y condiciones de negociación entre los actores de la gobernanza minera (empresa, Estado y población) varían en función de si la situación está en un momento de calma o de tensión entre las partes. En períodos de tranquilidad resulta más factible llegar a acuerdos racionales, esto es, alcanzar ciertos equilibrios entre la oferta y la demanda en materia de valoración. Sin embargo, períodos de eclosión generan un escenario de negociación distinto, donde las posiciones se extreman con demandas poco viables que obstaculizan cualquier iniciativa de diálogo.

El caso Las Bambas demuestra claramente lo complicado que puede ser gestionar el diálogo en contextos de alta conflictividad. Desde el año 2015 en adelante, las tensiones siempre se han mantenido altas. En ese contexto, frente a la complejidad de plantear condiciones de diálogo adecuadas, en los últimos tiempos el gobierno de PPK optó por restringir este mecanismo al mínimo necesario.

Así, por un lado, la Mesa de Cotabambas no se ha reanudado tras el incidente ocurrido en la carretera en octubre de 2016, a pesar de que estaba vigente por ley hasta marzo de 2017. Las federaciones provinciales y distritales y los comités de lucha, protagonistas y principales impulsores de esta Mesa, han perdido relevancia, y varios de los contenidos de sus demandas se han ido diluyendo entre la variedad de agendas existentes. A fines de octubre de 2017 una delegación de alcaldes y dirigentes de la provincia de Cotabambas se en-

71 No resulta claro por qué se previó la necesidad de conformar dos espacios de diálogo distintos de forma casi simultánea para las provincias de Cotabambas y Grau, considerando que ambos respondían a las mismas causas (la presencia de Las Bambas y las modificaciones en el EIA). Además, los fines establecidos en las normas de creación de ambas Mesas eran casi los mismos y, en la práctica, los más representativos dirigentes del distrito de Progreso y otros dirigentes de Grau seguían vinculados o demandaban ser incorporados al espacio de diálogo de Cotabambas.

travistó con varios representantes del gobierno central en Lima para solicitar la reinstalación de la Mesa de Cotabambas, pero la respuesta fue negativa. De esa manera, en este caso los canales de comunicación con el gobierno central se han desactivado y no se tiene mayor información de si se van a reanudar.

No se puede obviar que muchas de las demandas que venían siendo tratadas en la Mesa de Cotabambas se han suspendido sin una resolución satisfactoria; por ejemplo, la situación de las familias de los fallecidos tras las protestas de septiembre de 2015 y octubre de 2016. En el marco de la submesa de derechos humanos de esta Mesa, en junio de 2016 se creó un fondo humanitario de apoyo a las familias de las tres personas fallecidas y de la de un herido de gravedad como consecuencia de los hechos ocurridos en septiembre de 2015. El fondo, que tiene un plazo de duración de dos años, ha permitido a los beneficiarios recibir ingresos mensuales equivalentes a un sueldo mínimo vital⁷². Durante el primer año, el financiamiento del fondo ha sido asumido por Las Bambas, y a partir del segundo año ha estado a cargo del GORE Apurímac y las municipalidades de Cotabambas. Existe incertidumbre sobre cuál será la situación de estas familias una vez que culmine el plazo de este fondo, en la medida en que no se aprecian perspectivas auspiciosas respecto de que el apoyo de la empresa o el gobierno central se mantengan. El caso de la familia de Quintino Cereceda es mucho más crítico, pues a pesar de que su fallecimiento fue consecuencia directa de una acción policial signada por muchas irregularidades, no ha recibido mayor apoyo ni del gobierno ni de la empresa. En un modelo de gobernanza como el aplicado a Las Bambas, no se debe desmerecer la importancia simbólica que la población otorga a sus «mártires», los caídos en defensa del territorio y su autodeterminación. Estos sentimientos se vinculan con las valoraciones más íntimas de la población, su amor propio y autoestima. Relegar estos aspectos humanitarios a un segundo plano solo contribuye a generar mayores trabas para promover puntos de entendimiento entre las partes.

Otro de los temas de agenda que no ha tenido una solución satisfactoria, probablemente el más importante, concierne a las irregularidades detectadas en la modificación del EIA. Desde un enfoque prospectivo, resulta preocu-

72 En paralelo, resulta necesario destacar que en mayo de 2012 se produjo una grave crisis social en la provincia de Espinar (Cusco), que produjo la muerte de cuatro personas y numerosos heridos. La protesta fue dirigida hacia la empresa Xstrata y el proyecto minero Tintaya, por los presuntos impactos ambientales que estaba generando. Cuando se instaló la Mesa de Diálogo posteriormente, se definió la creación de un fondo de S/500 000 para los familiares de los fallecidos, y otro de S/300 000 para la atención de seis heridos. El financiamiento de este fondo fue asumido por la empresa Xstrata.

pante que los cambios en el EIA no se hayan socializado de forma adecuada; más aún si se considera que, a partir de mediados de 2017, han comenzando a manifestarse molestias públicas relacionadas con la Tercera Modificatoria Regular del EIA, aún en proceso de evaluación.

Los principales puntos de esta Tercera Modificatoria del EIA que han sido cuestionados tienen que ver con la ausencia de diagnósticos actualizados que permitan evaluar el nivel de los impactos producidos en el curso de las operaciones mineras (la data presentada proviene del EIA aprobado en 2011); la ausencia de estudios de factibilidad de una serie de componentes mineros; las preocupaciones por los potenciales impactos sobre el agua debido a la ampliación del tajo minero; la escasa rigurosidad en la aplicación del procedimiento de participación ciudadana, entre otros temas. Además, muchos de los puntos de monitoreo de aire se han ido anulando o cambiando de lugar, lo cual, en el caso de la carretera, constituye un factor muy relevante, porque este tipo de acciones impide tener un registro histórico de los impactos ambientales generados en el aire por el tránsito de los camiones con los minerales extraídos de Las Bambas.

Es importante resaltar que, cuando se presentó el Plan de Desarrollo de Cotabambas en diciembre de 2016, una de las acciones a las que se comprometió el gobierno de PPK consistía en solicitar a la empresa que actualizara su EIA, proceso que debía iniciarse como máximo en marzo de 2017⁷³. De acuerdo con las leyes ambientales vigentes, todo proyecto de inversión debe actualizar su EIA cada cinco años, con la finalidad de reevaluar la estimación de los potenciales impactos ambientales o sociales identificados inicialmente en el primer EIA –que tienen una naturaleza predictiva– respecto a los impactos reales generados posteriormente, durante la operación en curso. En el caso de Las Bambas, su EIA fue aprobado en el 2011, por lo que al momento de la presentación del Plan de Desarrollo de Cotabambas ya le correspondía una actualización. Además, esta actualización tenía un significado particular en el caso de Las Bambas, debido a los numerosos cambios que se habían realizado en el diseño original del proyecto sin haber realizado una evaluación rigurosa.

Sin embargo, hasta el cierre de esta investigación Las Bambas no ha presentado una actualización de su EIA, y ninguna autoridad del gobierno central

73 La necesidad de solicitar la actualización del EIA de Las Bambas también fue resaltada por la ministra del Ambiente de ese entonces, Elsa Galarza, tanto ante el Congreso de la República como en declaraciones a la prensa (Fuente: <https://larepublica.pe/politica/986773-ministra-del-ambiente-plantea-actualizar-eia-de-proyecto-minero-las-bambas>).

ha vuelto a manifestarse sobre este tema. Lo ideal hubiera sido que, de alguna manera, en esta Tercera Modificatoria del EIA se subsanasen algunos de los cambios realizados anteriormente mediante los ITS y la SMEIA (por ejemplo, realizando un diagnóstico actualizado sobre los impactos de la planta de molibdeno o la planta de filtros que fueron reubicados desde Tintaya). Lejos de ello, tanto la Municipalidad de Challhuahuacho como del GORE Apurímac y diversas organizaciones de la sociedad civil vienen manifestando públicamente una serie de inquietudes por los alcances de esta Tercera Modificatoria. Como consecuencia, se ha añadido una nueva variable conflictiva al caso Las Bambas.

Durante el mes de enero de 2018, una comitiva compuesta por el alcalde distrital y diversos dirigentes del distrito de Challhuahuacho se trasladó a Lima con la finalidad de solicitar la atención del Poder Ejecutivo respecto a tres demandas principales: el levantamiento del estado de emergencia, el incumplimiento de los procedimientos de participación ciudadana en el marco de la Tercera Modificatoria Regular del EIA de Las Bambas, y los retrasos en la ejecución de proyectos de inversión comprometidos para el distrito y que se plasman en el Plan de Desarrollo de Cotabambas. La PCM se comprometió con la comitiva a llevar a cabo una reunión en la que se tratarían estos puntos el 29 de enero en la ciudad de Challhuahuacho⁷⁴, lo que demuestra que, en realidad, el gobierno central había mantenido abandonado –o bastante relegado– el espacio de diálogo de Challhuahuacho.

Restringidas las vías de diálogo, el gobierno de PPK optó por declarar ininterrumpidamente el estado de emergencia desde agosto de 2017. No existe precedente histórico alguno de un estado de emergencia tan largo en el caso de un conflicto socioambiental, o cuyos efectos abarquen única y exclusivamente un corredor minero de casi 500 km. Resulta por ello claro que la única finalidad de estos continuos estados de emergencia pasa por garantizar la normalidad de las operaciones de Las Bambas.

La incapacidad del gobierno central para gestionar los múltiples focos conflictivos lo ha llevado a empoderar ciertas herramientas legales que le permiten mantener el control sobre la población en el caso de que ocurran nuevos incidentes. Por un lado, los estados de emergencia, que limitan una

74 En esa reunión se informó de los avances sectoriales de los proyectos de inversión comprendidos en el Plan de Desarrollo de Cotabambas. Como logros más importantes aparecen la próxima adjudicación para la construcción del hospital de Challhuahuacho y los avances en el proyecto de ampliación de electrificación rural para el distrito. Sin embargo, también se identificaron retrasos en los avances del proyecto de agua y saneamiento del centro urbano de Challhuahuacho, que constituye otra de las demandas centrales del distrito.

serie de derechos constitucionales relacionados justamente con el derecho a la protesta; por otro lado, se otorga legalidad a la intervención de las Fuerzas Armadas como elemento de contención. Es importante resaltar que esta prerrogativa constitucional, las declaratorias de emergencia, viene siendo utilizada de forma reiterativa en espacios de conflictividad social relacionados con actividades extractivas.

Por su parte, el otro órgano estatal encargado de mantener el orden, la Policía, mantiene una obligación contractual con Las Bambas, lo que de alguna manera distorsiona su necesaria imparcialidad como primer agente intermediador entre la empresa y la población.

Y, por último, si es que, en el marco descrito, ni la Policía ni las Fuerzas Armadas pueden contener la emergencia social, siempre es posible impulsar las vías penales para abrir juicios contra los principales dirigentes. La judicialización de la protesta social es un mecanismo recurrente utilizado en espacios de desarrollo de actividades extractivas con altos niveles de conflictividad social, como un medio para limitar las acciones de representación colectiva e incidencia que realizan los dirigentes sociales frente al Estado y a las empresas, de modo que se constituyen en la tercera pata de este andamiaje legal aplicado para mantener un control coercitivo sobre la población.

4.2.2.3. El papel de las autoridades locales en las redes de gobernanza impulsadas por los órganos estatales

Si hay algo que caracteriza a los diferentes alcaldes que han ejercido importantes funciones alrededor de los sucesos conflictivos en torno a Las Bambas, es su ambivalencia: en determinadas oportunidades han actuado como miembros activos de la población, recogiendo y canalizando sus demandas frente a la minera, mientras en otros casos les han dado las espaldas a estas demandas y se han comportado en aparente connivencia con la empresa, propiciando las condiciones para acentuar los niveles de conflictividad social. La forma como la MPC gestionó la categorización del tramo Quehuira-Huancuire para el uso de Las Bambas representa la muestra más clara de este comportamiento errático.

Lo curioso es que esta actitud de muchos alcaldes, particularmente del ámbito de Cotabambas, replica en muchos aspectos comportamientos y conductas que los funcionarios del gobierno central pusieron en práctica para la gestión de Las Bambas. Por ejemplo, ellas no son ajenas a los problemas que

se generan por la falta de transparencia. En el caso de los cambios realizados en el EIA, los burgomaestres no hicieron ninguna gestión para difundir los alcances de estas modificaciones a la población, a pesar de que se les entregó una copia del primer ITS y la SMEIA una vez aprobados. Incluso, el 29 de octubre de 2015, un día después del primer gran estallido social relacionado con los cambios en el EIA, los alcaldes difundieron un pronunciamiento (véase el anexo 14) en el cual sindicaban al MEM como el único responsable de la situación conflictiva que se había generado. Pero la responsabilidad les atañía también a ellos, en la medida en que estaban informados con bastante anticipación de estos cambios, de modo que tuvieron la posibilidad de iniciar acciones que permitieran –por lo menos– alertar a la población. Esto puede interpretarse como una aparente complicidad con la empresa minera o como una incapacidad de establecer una adecuada comunicación con la población.

Igualmente, hacia mediados de 2016 los alcaldes de la zona de influencia de Las Bambas venían participando de la principal mesa de diálogo constituida en ese entonces (la Mesa de Cotabambas). Pero a inicios del gobierno de PPK comenzaron a promover con mayor insistencia negociaciones directas con el gobierno central. Así, el 19 de agosto de 2016 se reunieron con representantes de la PCM para impulsar la ejecución de diversos proyectos de inversión en la zona⁷⁵. En esa reunión los alcaldes manifestaron que no iban a acudir a la siguiente reunión programada de la Mesa de Cotabambas, «porque es un espacio de Diálogo con el grupo de revoltosos y a ellos les interesan las inversiones en sus distritos» (MEM 2016a: 113). Semanas después, el 15 de septiembre, la MPC emitió un memorial (véase el anexo 15) a través del cual se plantearon demandas que no habían sido tratadas previamente en la Mesa, y que contemplaban proyectos de inversión millonarios y de escasa viabilidad; además, en él se exigía la presencia del presidente y del premier en los siguientes quince días. Posteriormente, pocos días después de producirse el incidente de Quintino Cereceda, el alcalde provincial de Cotabambas y los distritales de Haquira y Challhuahuacho emitieron un pronunciamiento en el cual solicitaban culminar con la Mesa de Cotabambas y señalaban que ellos asumirían la representación unitaria de la población en el proceso de negociación con el Estado y la empresa (véase el anexo 16).

Los motivos por los cuales los alcaldes –y principalmente el alcalde provincial de Cotabambas, Odilón Huanaco– comenzaron a boicotear la Mesa de

75 Fuente: <http://onds.pcm.gob.pe/ejecutivo-impulsara-el-desarrollo-social-y-economico-de-la-region-apurimac/>

Cotabambas han sido materia de especulación. La razón obvia es que establecer, en su condición de alcaldes, una vía de negociación directa con el gobierno central, les permitía agilizar la transferencia de recursos para ejecutar proyectos de inversión en sus respectivas jurisdicciones, aspecto que siempre constituyó el núcleo de sus demandas.

Sin embargo, de acuerdo con otras versiones, las razones de fondo obedecerían al interés de algunos representantes de la población en la Mesa de Cotabambas para investigar la forma en que se habían ejecutado –o dejado de ejecutar– proyectos de inversión por parte de las municipalidades, lo que podría sugerir la existencia de actos de corrupción o malversación de fondos públicos. De la revisión de las actas de las reuniones se puede comprobar que en la sesión del 22 de agosto de 2016 se acordó que para la siguiente reunión se invitaría a participar a un funcionario de la Contraloría General de la República. En el grupo de alcaldes cuestionados se encontraba justamente Odilón Huanaco, quien aún no ha sido capturado. Además, el alcalde distrital de Challhuahuacho, Antolin Chipani, se encuentra detenido desde mediados de marzo de 2018, y está siendo procesado por lavado de activos (de dinero presuntamente obtenido por actos de corrupción).

Estos casos de presunta corrupción no representan poca cosa, pues involucran a los dos principales municipios en el ámbito de Las Bambas: el municipio distrital donde se asienta la mina y el municipio provincial que lo comprende. Además, considerando la extracción comunal de los alcaldes involucrados y su relación casi paternal con los comuneros –los alcaldes suelen ser considerados como «taytas» o «padres» por las poblaciones del ámbito rural–, estos casos de corrupción constituyen un fuerte golpe a la legitimidad de los gobiernos locales (Putnam haría referencia a una pérdida significativa de «capital social»). También perjudican sus capacidades de intermediación con la empresa y el gobierno central, generando mayores fisuras en el modelo de gobernanza.

Además, resulta sintomático que el gobierno de PPK hubiera elegido justamente a Odilón Huanaco para validar el Plan de Desarrollo de Cotabambas y en menos de un mes este se haya escapado de la justicia. Con ese propósito, el gobierno dejó de lado de forma unilateral a algunos sectores de la población que habían estado participando de las conversaciones. Este desenlace plantea los problemas que pueden surgir cuando la empresa o el gobierno central sostienen buena parte de la gobernabilidad en los alcaldes, en perjuicio de las organizaciones de la sociedad civil, con las que se podrían diversificar las redes de gobernanza y establecer mejores equilibrios entre las partes.

CONCLUSIONES

- 1) Muchas de las decisiones administrativas del Estado relacionadas con Las Bambas –particularmente del gobierno central y los alcaldes– se han enmarcado en normas ambiguas o de interpretación flexible, o simplemente han sacado provecho de la falta de regulación, del vacío legal. En cualquiera de estos supuestos, las decisiones tomadas se han orientado en función de los intereses de la empresa minera.

El proceso de categorización de la carretera y su inclusión como medio de transporte de los minerales representa quizá la muestra más clara de las perniciosas fallas en el esquema formal de gobernanza minero que se ha puesto en práctica en Las Bambas. Mención aparte merecen las irregularidades en los cambios aprobados con los ITS, o los vicios y el escaso rigor identificados en el proceso de participación ciudadana aplicado para la SMEIA.

Otros elementos del marco legal no relacionados directamente con decisiones sobre la mina también han contribuido significativamente al resquebrajamiento del tejido social y la pérdida de confianza. Por un lado, la existencia de un convenio con la Policía que se mantuvo oculto a la población y cuyos márgenes respecto de la actuación policial eran muy ambiguos, ha fortalecido la visión que se tiene sobre esta fuerza del orden como agente al servicio de la empresa. Ello se ve reforzado con un estado permanente de emergencia que, además de generar un profundo sentimiento de impotencia y desafección entre la población, representa una muestra muy clara de que este esquema de gobernanza prioriza la aplicación de elementos coercitivos (incluyendo la persecución judicial) por encima del diálogo y la búsqueda de consensos.

Todas estas variables han contribuido decisivamente al descrédito del Estado y la empresa, y se han convertido por eso en causas fundamentales de la conflictividad existente en torno a Las Bambas; además, ilustran de forma clara los problemas sociales que pueden surgir si se menosprecia la búsqueda de legitimidad.

- 2) Las múltiples redes de gobernanza creadas para la gestión de Las Bambas entre la empresa y diversos sectores de la población surgieron de dos variables principales. Por un lado, respondieron a las políticas corporativas de la empresa en sus diferentes etapas, y a sus necesidades estratégicas-operacionales. Por otro lado, se activaron debido a las capacidades de presión de determinados grupos sociales para obtener atención a sus demandas, que principalmente se orientaron a obtener algún beneficio económico de Las Bambas y, en menor medida, incluyeron también preocupaciones por los impactos ambientales que podrían generarse, vinculados principalmente a los cambios realizados en el EIA. Ambas variables se entrecruzan en muchos casos: redes impulsadas inicialmente por la empresa luego fueron sometidas a una presión constante por actores de la población para renegociar y mejorar las condiciones del acuerdo inicial, o para reclamar ante cualquier retraso o incumplimiento de algún compromiso asumido por la empresa.

En un escenario tan complejo y diverso como aquel en el que les tocó actuar, las empresas matrices que tuvieron Las Bambas bajo su control se guiaron por un sentido pragmático en la gestión de sus intereses: generar arreglos o acuerdos con sectores de la población potencialmente conflictivos, que les permitieran seguir adelante con el desarrollo de la mina, en el menor tiempo posible y al menor costo; una lógica totalmente simplista, como la que podría guiar el comportamiento de cualquier empresa minera menor: cumplir con las leyes estatales y mantener contenta o tranquila a la población.

Los resultados alcanzados por estas redes varían en función de la etapa de desarrollo de la mina: en una primera etapa, con Xstrata, los niveles de eficacia fueron relativamente altos para mantener cierta estabilidad social en torno a los avances de la mina. Pero esto se hizo apoyándose en medidas de corte asistencialista y sin un enfoque prospectivo, lo que a la larga generó expectativas desproporcionadas en diversos sectores de la población respecto a los beneficios permanentes que se podían obtener de la mina.

La reducción de la demanda laboral y de servicios con el cierre de la fase de construcción de la mina, que coincidió con la difusión pública

de las modificaciones en el EIA y los cambios en las políticas sociales impuestos por MMG, le produjeron a la empresa Las Bambas una profunda pérdida de legitimidad. La emergencia social derivada de esta situación disparó el nivel de los reclamos en aquellas redes de gobernanza vigentes desde la época de Xstrata, tornando las condiciones de negociación mucho más complejas. Asimismo, los reclamos surgidos por los cambios en el EIA también han obligado a la empresa a participar en nuevas redes de gobernanza de carácter contingente, principalmente en el marco de las negociaciones impulsadas por el gobierno central.

En último término, los altos costos que ha tenido que ir asumiendo MMG para gestionar estos nuevos y viejos conflictos ponen en cuestión la idoneidad –eficacia y eficiencia– de prácticas y lógicas en las cuales a las empresas mineras les cuesta interiorizar que hay información que no puede suministrarse a posteriori, como hechos consumados; en pocas palabras, asumir un papel de «buen vecino», o hacer un esfuerzo adicional a lo «necesario» (o lo mínimo posible establecido por ley) para poder operar con tranquilidad. Legalidad no siempre implica legitimidad, como se ha podido verificar con creces en esta investigación. Y, en esa medida, Las Bambas no realizó esfuerzos adicionales para solucionar un problema que ella misma contribuyó a generar.

- 3) Las distintas redes de gobernanza impulsadas por las autoridades estatales para la gestión y toma de decisiones sobre Las Bambas varían de acuerdo con el momento del proyecto minero. Primero, durante el gobierno de Toledo, hubo un impulso para socializar los beneficios de la mina y generar cierta legitimidad con el fondo social comprometido. Luego el gobierno central se replegó, y estas redes creadas inicialmente se desarticularon y no tuvieron continuidad.

Posteriormente comenzaron a surgir los primeros episodios conflictivos, derivados de las expectativas de obtener beneficios a partir de la presencia de la mina y sus subsidiarias, pero sin poner en cuestión la viabilidad de Las Bambas. En esos casos, por lo general, tanto la demanda como el grupo social impulsor estuvieron focalizados. Los episodios conflictivos daban lugar así a períodos breves de negociaciones –y concesiones– que conseguían desactivar la crisis emergente; hasta un nuevo momento en el cual las tensiones podían volver a escalar, en función del termómetro social y del dinamismo de las redes de actores públicos y privados involucrados en la gestión de Las Bambas.

Frente a las tensiones sociales que se iban acumulando, en el año 2012 surgió como medida preventiva la Mesa de Desarrollo de Cotabambas, que representó un segundo momento en el cual el gobierno central tomó la iniciativa, ya durante la gestión de Humala. Sin embargo, tal como ocurrió previamente con la gestión del fondo de fideicomiso, los representantes de la sociedad civil no fueron incluidos en el proceso de toma de decisiones en este espacio de diálogo. De igual modo, una vez que culminó formalmente esta Mesa, el gobierno no hizo suficientes esfuerzos para hacer un seguimiento efectivo de la ejecución de los compromisos asumidos.

La situación cambiaría radicalmente a partir de 2015, cuando las dimensiones de los conflictos se agravaron de modo significativo, sea por la cantidad y diversidad de actores involucrados o por los amplios alcances de las demandas incluidas. Por un lado, se activaron y endurecieron antiguas fuentes conflictivas que se mantenían relativamente controladas. Por otro, se generaron nuevos desencuentros que alterarían el *statu quo* y provocarían continuas crisis de gobernabilidad en la zona. Ni la empresa ni el gobierno de Humala tenían que lidiar solamente con las demandas para obtener beneficios económicos; a ello se añadían los reclamos surgidos por los cambios en el EIA, que por primera vez ponían en cuestión la viabilidad del proyecto minero.

En este nuevo escenario, las redes de gobernanza activadas por el gobierno de Humala obedecieron a una lógica reactiva y contingente, a pesar de que organizaciones de la sociedad civil y las autoridades regionales y locales enviaron previamente numerosas comunicaciones y solicitudes alertando sobre la emergencia social que se estaba incubando en la zona. Una vez producidas las continuas crisis de gobernabilidad a partir de 2015, las autoridades de este gobierno evidenciaron serias limitaciones a nivel intra e intersectorial para responder eficazmente y brindar una solución integral a los problemas que motivaron las acciones de protesta. Nunca se ejecutó alguna medida de fondo que permitiera mejorar las percepciones de la población, como pudo haber sido la actualización del EIA o que los cambios aprobados por ITS pasen por un procedimiento regular de modificación.

Ante la incapacidad de seguir sosteniendo estas redes de gobernanza –tan costosas e ineficaces en su cometido–, el gobierno de PPK optó por restringir los espacios de diálogo, en el supuesto de que la paz social se va a alcanzar mediante la inversión pública anticipada, sostenida sobre la aplicación de mecanismos coercitivos de control de la población, que en la práctica privatizan las funciones de la Policía y el Ejército. Así,

las brechas entre los actores públicos y privados se han seguido acrecentando, y existe una situación de permanente latencia del conflicto, a la espera de cualquier incidente o elemento catalizador que, nuevamente, genere un escenario de violencia y enfrentamiento entre las partes.

De esa manera, frente a las situaciones conflictivas generadas por los vacíos e insuficiencias formales/institucionales del modelo de gobernanza aplicado a Las Bambas, las autoridades gubernamentales no han tenido la capacidad para reconstruir o proponer un modelo alternativo con instancias de gobernanza más funcionales y flexibles para adaptarse a las cambiantes condiciones sociales; esto es, más funcionales para alcanzar niveles de gobernabilidad adecuados.

- 4) ¿Qué futuro le espera a Las Bambas? El enfoque del gobierno de PPK, cuya línea, al parecer, mantendrá su sucesor, Martín Vizcarra, priorizó el adelanto de proyectos de inversión en espacios de desarrollo minero como mecanismo para obtener la licencia social. Pero el desarrollo de las poblaciones aledañas a Las Bambas no puede medirse solamente en términos de inversiones en infraestructura o programas sociales, relegando arbitrariamente muchos otros intereses o preocupaciones que pueden resultar valiosos para una población muy diversa económica, social o culturalmente.

Esta mirada reduccionista y unidimensional del desarrollo se asienta sobre las mismas raíces que aquellos discursos que consideran que toda acción de oposición frente a Las Bambas obedece a «antimineros radicales que están en contra del desarrollo del país y solo buscan intereses económicos particulares»; cuando la experiencia de Las Bambas demuestra con creces que la población cuenta con fuertes argumentos para manifestar un descontento respecto al accionar del Estado y la empresa y las decisiones tomadas para gestionar los avances de la mina.

Resulta difícil, así, que unas redes de gobernanza se puedan sostener sobre la insatisfacción, el miedo o la impotencia de la población. Ninguna estructura estable se asienta sobre cimientos frágiles. Incluso, en el supuesto de que la paz social se fuera a alcanzar gracias a continuos *shocks* de inversiones, lo concreto es que los ritmos de ejecución de la inversión pública para Las Bambas han sido bastante lentos, lo que ha contribuido decisivamente a elevar las tensiones entre las partes. Si el gobierno central quiere sostener la gobernabilidad sobre sus capacidades para poner en marcha proyectos de inversión y programas sociales, debe efectuar profundas reformas que le permitan agilizar sus procedimientos administrativos internos y sus mecanismos de articulación intra e intersectorial.

El análisis expuesto también comprende a las entidades subnacionales, particularmente a las municipalidades. Desde el año 2016, los gobiernos locales de Cotabambas han empezado a recibir cuantiosas sumas por concepto de regalías mineras, que se acrecentarán a partir de 2021 con el inicio de la transferencia del canon minero. La ineficacia para ejecutar obras de alto impacto en tiempos razonables, o el destape de más casos de corrupción, pueden generar otras emergencias sociales en la zona. En última instancia, la población siempre va a buscar obtener resultados concretos, y si ni el gobierno central ni los alcaldes pueden dárselos, trasladará esa presión a la empresa, con lo que se configura una relación circular de conflicto.

Mientras tanto, no se advierte una salida en el corto plazo que permita restablecer el equilibrio entre las partes, entre el nivel de las demandas y las capacidades de poder asimilarlas. Por ejemplo, en enero de 2018 el todavía presidente PPK anunció que se estaba evaluando la construcción de un tren para transportar los minerales de Las Bambas y otras mineras que operan en la zona (o planean hacerlo en el futuro), lo cual podría indicar un intento del gobierno por retomar la iniciativa. Sin embargo, por el alto costo de este proyecto (aproximadamente US\$2400 millones) y las evidentes demoras que generarían los procedimientos administrativos para su ejecución, en el corto y mediano plazo no es una variable que contribuya a mejorar las condiciones sociales existentes en torno al corredor minero.

Son estas paradojas las que rodean la gobernanza de Las Bambas, que en el año 2017 alcanzó un récord para la empresa en la producción de cobre. Y todo ello en el marco de una ley aprobada por el Congreso en junio de 2017 (Ley 30589), que «Promueve el Desarrollo Económico y Social de la Zona de Influencia del Proyecto Minero Las Bambas». Esta norma encarga al gobierno central, en coordinación con el GORE Apurímac y otros sectores involucrados, la elaboración de «un plan de desarrollo económico, social y ambiental de la zona de influencia del proyecto minero Las Bambas». Resulta difícil precisar cómo este nuevo plan se articularía con el Plan de Desarrollo de Cotabambas, presentado seis meses antes. Esta cuestión revela, nuevamente, cómo muchas de las normas y políticas públicas aprobadas para mejorar las condiciones sociales en el entorno de Las Bambas quedan solo en buenas intenciones; y, además, lo más importante, reafirma la ausencia de una estrategia coherente y articulada entre los distintos poderes y niveles jerárquicos del Estado para dar una solución sostenible que permita la viabilidad de esta mina.

Anexos

- Anexo 1. Acta de la reunión realizada el 25 de abril de 2015 en Cotabambas
- Anexo 2. Pronunciamiento del 22 de marzo de 2016
- Anexo 3. Carta dirigida al Presidente, Premier y Presidenta del Congreso, suscrita por hermanos Jorge y Frank Chávez Sotelo, e Iván Ovalle, en representación de las 4 comunidades involucradas en bloqueo de vía (Choquecca-Antio, Allahua, Pumamarca y Quehuira)
- Anexo 4. Oficio 071-2017-A-MPCT/RA del 7 de febrero de 2017 de la Municipalidad Provincial de Cotabambas dirigido a la Presidencia del Consejo de Ministros
- Anexo 5. Oficio 80-2017-A/MPCT del 9 de febrero de 2017 dirigido al Ministerio de Transportes y Comunicaciones
- Anexo 6. Pronunciamiento del 11 de febrero de 2017, «Cotabambas y Progreso siguen esperando»
- Anexo 7. Acuerdo Municipal 035-2014-CM-MPCT/RA del 2 de julio de 2014 de la Municipalidad Provincial de Cotabambas
- Anexo 8. Acuerdo Municipal 040-2014-CM-MPCT/RA del 18 de julio de 2014 de la Municipalidad Provincial de Cotabambas
- Anexo 9. Oficio 217-2014-A-MPCT/RA de la Municipalidad Provincial de Cotabambas del 7 de noviembre de 2014 y portada del informe «Construcción del Camino Carga Pesada HHR Paquete 4»
- Anexo 10. Planillas firmadas en la Oficina de Atención Permanente que fueron presentadas por Las Bambas como prueba de la realización de mecanismos de participación ciudadana en el proceso para la aprobación de la Segunda Modificatoria de su EIA

- Anexo 11. Portadas de la revista *Llank'ayninchis*, folletos informativos que fueron presentados por Las Bambas como prueba de la realización de mecanismos de participación ciudadana en el proceso para la aprobación de la Segunda Modificatoria de su EIA
- Anexo 12. Disposición 01-2015-MP-FEMA-APURÍMAC del 1 de octubre de 2015 de la Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental de Apurímac
- Anexo 13. Carta remitida el 30 de setiembre de 2016 al Jefe de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad, Rolando Luque
- Anexo 14. Pronunciamiento público suscrito por el alcalde provincial y los alcaldes distritales de la provincia de Cotabambas el 29 de octubre de 2015
- Anexo 15. Memorial del 15 de septiembre de 2016 remitido por la Municipalidad Provincial de Cotabambas al premier Fernando Zavala
- Anexo 16. Pronunciamiento de la denominada Asamblea Provincial de Cotabambas del 17 de octubre de 2016

Bibliografía

ALAYZA, Alejandra

2009 Minería, comunidades y participación. Consulta y consentimiento previo, libre e informado en el Perú. En Centro Andino de Acción Popular (CAAP), Centro Latinoamericano de Ecología Social (CLAES) (editores). *Extractivismo, política y sociedad* (pp. 157-185). Quito: Centro Andino de Acción Popular / CLAES.

ALTOMONTE, Hugo & SÁNCHEZ, Ricardo

2016 *Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

BEBBINGTON, Anthony

2009 Industrias extractivas, actores sociales y conflictos. En Centro Andino de Acción Popular (CAAP), Centro Latinoamericano de Ecología Social (CLAES) (editores). *Extractivismo, política y sociedad* (pp. 131-156). Quito: Centro Andino de Acción Popular / CLAES.

BEBBINGTON, A.; SCURRAH, M. & CHAPARRO, A.

2013 Las industrias extractivas y las dinámicas de desarrollo subnacional en el Perú. En *Proyecto Industrias Extractivas, Conflictos Sociales e Innovaciones Institucionales en la Región Andino-Amazónica*. Documento de Trabajo N.º 4. Lima: Ford Foundation.

BEDOYA GARCÍA, César

2014 Evolución y tendencias de los conflictos sociales y ambientales en el Perú: una lectura general. En *Minería, conflicto social y diálogo* (pp. 25-45). Lima: ProDiálogo, Prevención y Resolución de Conflictos.

BURNEO, María Luisa

2014 Estado, extracción y conflictos por la gobernanza de territorios: el caso del proyecto minero Río Blanco en la frontera norte peruana. En CLICHE, Gilles (editor). *Territorios en movimiento: hacia un desarrollo inclusivo* (pp. 357-382). Buenos Aires: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Social (RIMISP).

CALDERÓN, Fernando (coord.)

2012 *La protesta social en América Latina*. Cuaderno de Prospectiva Política 1. Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP-PNUD). Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

CAMOU, Antonio

2001 Estudio preliminar. En CAMOU, Antonio (editor y compilador), *Los desafíos de la gobernabilidad* (pp. 15-61). México: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de México (IISUNAM) / Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

CZEMPIEL, Ernst-Otto & ROSENAU, James N. (editores)

1992 *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Sindicato de Prensa de la Universidad de Cambridge.

DAMONTE, Gerardo

2014 El modelo extractivo peruano: discursos, políticas y la reproducción de desigualdades sociales. En GÖBEL, Bárbara & ULLOA, Astrid (editores). *Extractivismo minero en Colombia y América Latina* (pp. 37-73). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia – Facultad de Ciencias Humanas.

DE ECHAVE, J.; DIEZ, A.; HUBER, L.; REVESZ, B.; LANATA, X. & TANAKA, M.
2009 *Minería y conflicto social*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP) / Centro Bartolomé de las Casas.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2007 Informe extraordinario: Los conflictos socioambientales por actividades extractivas en el Perú. Lima: Defensoría del Pueblo.

2008 Reporte de conflictos sociales N.º 49, marzo. Lima: Defensoría del Pueblo.

2011 Reporte de conflictos sociales N.º 93, noviembre. Lima: Defensoría del Pueblo.

2012 *Informe Defensorial N.º 156: Violencia en los conflictos sociales*. Lima: Defensoría del Pueblo – Adjuntía para la Prevención de los Conflictos Sociales y la Gobernabilidad.

2013a Reporte de conflictos sociales N.º 107, enero. Lima: Defensoría del Pueblo.

2013b Reporte de conflictos sociales N.º 108, febrero. Lima: Defensoría del Pueblo.

2016 Análisis sobre las modificaciones efectuadas al proyecto minero Las Bambas. Informe de Adjuntía N.º 008-2016-DP/AMASPPI.MA, diciembre. Lima: Defensoría del Pueblo.

2017 Reporte de conflictos sociales N.º 163, septiembre. Lima: Defensoría del Pueblo.

DE LA PUENTE, Lorena & PAREDES, Maritza

2014 Protestas y negociaciones socioambientales. El caso de las industrias extractivas. En DAMONTE, Gerardo & VILLA, Giselle (editores), *Agenda de investigación en temas socioambientales en el Perú* (pp. 75-105). Lima: Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas (CISEPA) de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

DURAND, Francisco

2016 *Cuando el poder extractivo captura el Estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en el Perú*. Lima: OXFAM.

FLORES UNZUAGA, César

2016 *Conviviendo con la minería en el sur andino. Experiencias de las Mesas de Diálogo y Desarrollo de Espinar, Cotabambas y Chamaca*. Lima: Perú / CooperAcción / OXFAM.

FONTAINE, Guillaume & VELASCO, Susan

2011 La conceptualización de la gobernanza: de lo descriptivo a lo analítico. En ANDRADE MENDOZA, Karen (coordinadora), *Gobernanza ambiental en Bolivia y Perú. Gobernanza en tres dimensiones: recursos naturales, conservación en áreas protegidas y comunidades indígenas* (pp. 25-39). Quito: FLACSO / UICN / UKAID.

GONZÁLEZ ESPINOZA, Ana Carolina

2014 Transparencia, control ciudadano y fortalecimiento institucional: una mirada desde las nociones de accountability y gobernanza. En ESLAVA, Adolfo (editor académico), *Oro como fortuna: instituciones, capital social y gobernanza de la minería aurífera colombiana* (pp. 319-361). Medellín: Universidad EAFIT.

KOOIMAN, Jan

2005 Gobernar en gobernanza. En CERRILLO, Agusti (coordinación y traducción), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 57-83). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

LAPORTA, Francisco

2014 Gobernanza y Soft Law: nuevos perfiles jurídicos de la sociedad inter-

nacional. En *Entre Estado y cosmópolis. Derecho y justicia en un mundo global*. Edición de Alfonso Ruiz Miguel. Madrid: Trotta.

MERCADO, Asael & GONZALES, G.

2007 La teoría del conflicto en la sociedad contemporánea. *Espacios Públicos*, vol. 11, N.º 21, pp. 196-221. Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México.

MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS

2010 Guía de participación ciudadana en el subsector minero. Lima: Ministerio de Energía y Minas.

2016a Tercer informe trimestral julio-agosto-setiembre de la Oficina General de Gestión Social (OGGS). Lima: Ministerio de Energía y Minas.

2016b Cuarto informe trimestral octubre-noviembre-diciembre de la Oficina General de Gestión Social (OGGS). Lima: Ministerio de Energía y Minas.

2017 Segundo informe trimestral abril-mayo-junio de la Oficina General de Gestión Social (OGGS). Lima. Ministerio de Energía y Minas.

MORENO, Gustavo

2014 El caso Las Bambas. En ORMACHEA, Iván; CARAVEDO, Javier; MORENO, Gustavo y BEDOYA, César, *Minería, conflicto social y diálogo* (pp. 125-160). Lima: ProDiálogo.

NATERA PERAL, Antonio

2005 La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública. *Gestión y análisis de políticas públicas (GAPP)*, número 33-34 (mayo-diciembre). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

OFICINA NACIONAL DE DIÁLOGO Y SOSTENIBILIDAD (ONDS)

2013 Institucionalizando el diálogo a un año de gestión. Experiencias y aportes de la ONDS-PCM 2012-2013. Lima: Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS). Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

2014 Las Bambas: diálogo con desarrollo. Inversión pública en la provincia de Cotabambas. *Willaqniki*, 19, junio, pp. 49-54. Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales. Lima: Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS) / Presidencia del Consejo de Ministros.

2015 Challhuahuacho, diálogo para el desarrollo. *Willaqniki*, 36, noviembre, pp. 8-18. Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales. Lima: Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS) / Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

2016 Las Bambas: nuevos desafíos para el diálogo. *Willaqniki*, 48, noviembre, pp. 6-9. Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales. Lima: Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS) / Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

PROINVERSIÓN – AGENCIA DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA
2005 *Las Bambas: un modelo de desarrollo sostenible*. Lima: ProInversión.

PUTNAM, Robert

1993 *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

RHODES, R. A. W.

1996 The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, XLIV, pp. 652-667.

RÍOS RAMÍREZ, Alejandra & TRUJILLO URREA, Juan Pablo

2014 Accountability Societal: herramienta de gobernanza contra la corrupción. En ESLAVA, Adolfo (editor académico), *Oro como fortuna. Instituciones, capital social y gobernanza de la minería aurífera colombiana* (pp. 364-408). Medellín: Universidad EAFIT.

SERVICIOS EDUCATIVOS RURALES (SER)

2011a *El Estado y la gestión del conflicto 2006-2011: Conflictos mineros por usos del territorio*. Lima: Asociación Servicios Educativos Rurales (SER).

2011b *Recomendaciones para la gestión estatal de los conflictos: conflictos mineros por uso y ocupación del territorio*. Lima: Asociación Servicios Educativos Rurales (SER) – Programa Gobernabilidad Democrática y Descentralización.

SILVA, Germán

2008 La teoría del conflicto. Un marco teórico necesario. *Prolegómenos: Derechos y Valores*, vol. XI, 22 (julio-diciembre), pp. 29-43. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.

TANAKA, Martín

2013 El futuro de los conflictos sociales en el Perú. Documento elaborado para el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN).



Foto: Gran Angular



COOPERAcción



Jr. Río de Janeiro 373, Jesús María, Lima, Perú
Teléfonos: (511) 461-3864 / 461-2223
www.cooperaccion.org.pe