

CCSS

DEPTO



17 (Serie Justicia y Conflictos No. 2)

La negociación de conflictos sociales
2006-2010. Tres modelos para armar

Victor Caballero Martín

Octubre 2012



DEPARTAMENTO DE
CIENCIAS SOCIALES



PONTIFICIA
**UNIVERSIDAD
CATÓLICA**
DEL PERÚ

Cuaderno de trabajo N° 17

Departamento de Ciencias Sociales
Pontificia Universidad Católica del Perú

Impreso en Perú
Ind. Grafica DALA'S E.I.R.L.
Jr. Santa Francisca Romana 399
Urb. Palomino Cdo. Lima

Agosto 2012

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú 2012-12081

Distribución gratuita

INDICE

1. COMBAYO: EL CONFLICTO CONTRA LA EMPRESA MINERA YANACOCHA	11
1.1. El escenario - antecedentes del conflicto	
1.2. El desarrollo del conflicto	
1.3. La Negociación y la salida del conflicto	
1.4. Lecciones de la negociación	
2. NEGOCIANDO CON LOS ACHUARES. EL CONFLICTO DEL RÍO CORRIENTES	24
2.1. Crisis en el Río Corrientes	
2.2. Un conflicto de larga duración	
a) Las comunidades Achuar del Río Corrientes	
b) Un conflicto de larga duración	
c) Las agendas políticas	
2.3. Las negociaciones y sus repercusiones	
a) La institucionalización del diálogo	
b) La participación comunal en la fiscalización ambiental	
c) Redes de solidaridad como actores en el conflicto social amazónico.	
d) La consulta a los pueblos indígenas	
2.4. Los conflictos sociales de vuelta	
3. LA MESA ANDINA Y EL CONFLICTO SOCIAL EN AYACUCHO – ABANCAY Y ANDAHUAYLAS	46
3.1. Escenarios y antecedentes del conflicto andino	
a) Andahuaylas un largo conflicto agrario	
b) Abancay y los conflictos de gobernabilidad regional	
c) Ayacucho y la Marcha de los Waris	
3.2. El conflicto de junio 2009: y la conformación de la mesa de Diálogo Andino	
3.3. Lecciones de las negociaciones en la Mesa Andina	
4. CONCLUSIONES GENERALES	59

Sobre el presente Cuaderno de Trabajo

Esta es la segunda entrega del Grupo “Orden, Justicia y Conflictos” del Departamento de Ciencias Sociales que presenta el trabajo de Víctor Caballero realizado entre el 2010 y comienzos del 2011 en torno a la negociación de los conflictos sociales en el Perú. Este texto exhaustivo en la descripción de sus tres estudios de caso¹, resulta ilustrativo al articular estas experiencias particulares –como bien señala el título ‘modelos para armar’- en un mismo marco de desafíos al estado, y de relaciones conflictivas entre las empresas y las poblaciones locales.

Este trabajo presenta el caso Yanacocha en una situación previa al conflicto de Conga, lo cual resulta revelador en una mirada de mediano plazo. Asimismo el texto se ubica en un momento anterior a la promulgación de la Ley de la Consulta Previa, al debate sobre el respectivo reglamento², y a las interrogantes sobre su aplicación³. A pesar de ello, consideramos que el trabajo contiene insumos claves para un balance sobre las **experiencias de negociación y de diálogo** que se han desarrollado en diversos escenarios, poniendo el acento en los mecanismos institucionales existentes, sus límites y posibilidades.

Grupo de Trabajo “Orden, Justicia y Conflicto”

¹ El conflicto con la minera Yanacocha, el conflicto del Río Corrientes; y el conflicto en torno a la Mesa Andina en Ayacucho, Abancay y Andahuaylas.

² “Publican reglamento de la Ley de Consulta Previa” RPP 3/4/12 [http://www.rpp.com.pe/2012-04-03-publican-reglamento-de-la-ley-de-consulta-previa-noticia_467992.html].

³ “Ley de Consulta Previa se aplicaría en cinco departamentos” La República 3/9/12 [<http://www.larepublica.pe/03-09-2012/ley-de-consulta-previa-se-aplicaria-en-cinco-departamentos>] En una noticia asociada La república reportó que ya se ha programado la primera consulta previa en la región Loreto antes de la suscripción del contrato de explotación de hidrocarburos del lote 1AB

PRESENTACION

En julio 2006 se inició el nuevo gobierno de Alan García; era su segundo mandato. Su triunfo sobre el candidato Ollanta Humala, que había canalizado el descontento de parte de la población del país, fue leído de muy distintas maneras por los diferentes actores políticos y sociales. Para los grupos empresariales que apostaron por García, significaba el apoyo de la población a la política económica liberal, el llamado al orden y al “principio de autoridad” ante las amenazas de lo que consideraba la acción de los “antisistemas” que supuestamente representaba Humala y los grupos de izquierda que lo respaldaban. Por tanto, era claro para ellos que el gobierno debía dar más seguridades para sus inversiones ante la creciente movilización y protesta social que se había presentado en la administración del presidente Alejandro Toledo.

Jorge del Castillo, Secretario General del APRA, fue nombrado Presidente del Consejo de Ministros. Del Castillo era una personalidad política que contaba con el respaldo de los grupos empresariales, pero que reconocía que uno de sus principales retos a afrontar era precisamente concertar con las organizaciones sociales y grupos empresariales para lograr salidas consensuadas y dialogadas para la resolución de los conflictos sociales. Sabía, además, que era necesario lograr un compromiso de los empresarios mineros porque los conflictos sociales se focalizaban precisamente en las inversiones mineras. Para ello trabajó desde un inicio la constitución de un Fondo Minero que sería utilizado para promover inversiones directas en las zonas rurales donde se ejecutaban los proyectos de exploración y operación mineras.

Los conflictos sociales⁴ si bien habían generado crisis políticas significativas al Gobierno de Toledo, tenían diferentes orígenes y causas: no todas eran acciones de confrontación contra medidas del gobierno; las más eran protestas de poblaciones rurales contra proyectos mineros o petroleros de exploración o de explotación; enfrentamientos entre pueblos por límites y acceso a recursos. Lo

⁴N.E. En este texto aparece conflicto como confrontación. En otras publicaciones el autor utiliza la siguiente definición de conflicto social: “El conflicto social significa una lucha con respecto a valores y derechos sobre estados, poderes y recursos escasos, lucha en el cual el propósito es neutralizar, dañar o eliminar sus rivales” (Cosser: 1961, otros)

que preocupaba a la nueva administración era su tendencia de crecimiento, su expansión en casi todo el territorio nacional, pero sobre todo, los niveles de violencia que alcanzaba cualquier acción de protesta.

La nueva administración supuso que de lo que se trataba era aplicar una estrategia de diálogo y concertación entre actores para prevenir los conflictos sociales; estrategia que debía aplicarse desde la Presidencia del Consejo de Ministros e involucrar a las autoridades del gobierno y de las instituciones públicas en esta estrategia de diálogo. Así desde un inicio ante las primeras crisis se evidenció el involucramiento de las más altas autoridades en negociaciones, firmas de actas de negociación, y diálogo directo con las poblaciones movilizadas.

Pero esta estrategia se agotó muy rápidamente: los conflictos no solo crecieron en número sino que alcanzaron niveles de intensidad hasta llegar a generar crisis políticas que obligaron a la renuncia de dos gabinetes. El incremento de los conflictos evidenció las serias limitaciones en el rol fiscalizador del Estado a las actividades empresariales y a los proyectos de inversión privada y pública; además que mostró la desconfianza de las poblaciones sobre la actuación de las autoridades y sobre la eficacia de los espacios y los mecanismos institucionales existentes para la resolución de los conflictos sociales: las mesas de diálogo y negociación que se constituyeron para los diferentes casos de conflictos pronto se agotaron.

La realidad fue contundente: en agosto del 2006, los conflictos sociales reportados por la Defensoría del Pueblo era 88, de los cuales 10 eran considerados activos y 78 considerados como latentes. Al mes de abril del 2010, los conflictos sociales eran 260, de los cuales 179 eran activos y 81 latentes.

El presente ensayo trata mediante el análisis de tres casos específicos entender las limitaciones y errores que se presentan en los procesos de negociación y gestión de los conflictos sociales. Los casos elegidos para el análisis son tres:

1. El Conflicto de Combayo en Cajamarca al inicio de la gestión del Gobierno (agosto 2006)
2. El Conflicto del Río Corrientes y las comunidades Achuar, en octubre 2006 – diciembre 2007

3. El Conflicto de las comunidades campesinas en el sur Andino y la constitución de la Mesa Andina, en julio 2009.

Estos casos abarcan la gestión de los Primer Ministro Jorge del Castillo y Yehude Simon, quienes trataron, de manera diferente, reducir, sin resultados positivos, la conflictividad social en el país. El centro del análisis sin embargo no será la política de gobierno que estaba a la base de las movilizaciones sociales, sino el comportamiento de los actores en conflicto y las limitaciones de los mecanismos institucionales existentes para canalizar y resolver los conflictos sociales en el país.

En dos de los tres casos estuve presente en las negociaciones; en el tercero solo observé el proceso de negociación; de tal manera que si bien no son testimonios de parte, son reflexiones a partir de los cuales buscó explicar las razones por las que las estrategias de resolución de los conflictos sociales no lograron reducir la conflictividad social en el país.

Víctor Caballero Martín

1. COMBAYO: EL CONFLICTO CONTRA LA EMPRESA MINERA YANACOCHA

1.1. EL ESCENARIO - ANTECEDENTES DEL CONFLICTO

La minera Yanacocha, inició sus operaciones en Cajamarca a principios de la década del noventa. En poco tiempo esta empresa no solo se había convertido en la más importante inversión en el país; también fue uno de los centros donde convergieron los conflictos sociales más sonados en la Región Cajamarca.

No es que antes en Cajamarca no hubiera conflictos sociales; los había sin duda, pero lo nuevo en este caso es que a partir de la década del 2000 ya en pleno auge de las explotaciones mineras, los conflictos que se generaron en el entorno de la empresa Yanacocha adquirieron un nuevo carácter: se producían no solo por la demanda de las poblaciones afectadas por la expansión de la empresa, que reclamaba empleo, obras, pago de servidumbres y reclamaciones por la venta de tierras; sino que con la intensificación de los reclamos de las poblaciones se fueron construyendo plataformas sociales, ambientales y políticas, a la que se sumaron otros actores del espacio regional, como Frentes de Defensa del Ambiente y líderes ambientalistas que poco a poco fueron incluyendo el debate de nuevas agendas relacionadas con la protección del medio ambiente, sobre todo, disputas por el agua.

Pero los problemas que involucraban a las poblaciones de los caseríos y comunidades campesinas vecinas afectadas por las actividades de explotación minera eran muy concretos, la mayoría del reclamo era por cumplimiento de compromisos firmados; pero pronto las primeras quejas se tornaron en protestas sociales.

Aunque la empresa respondía mostrando los altos niveles de inversión y de generación de empleo e ingresos para la Región, lo cierto es que había protestas aisladas, dispersas de los que se sentían afectados por la conducta de la empresa.

La empresa minera Yanacocha tenía una estrategia de relacionamiento con las comunidades y centros poblados del distrito en el ámbito de su influencia que consistía en apoyar los planes de desarrollo de todos los centros poblados del ámbito de sus operaciones; elaborar y financiar proyectos productivos,

infraestructura básica (carreteras, puentes, electrificación rural) e inversión social, para lo cual contaban con un instrumento bajo control de la empresa denominada Fundación Los Andes. Así, se elaboraron compromisos de inversión con montos y plazos que debían cumplirse; se establecieron mecanismos de generación de empleo mediante la contratación de empresas de trabajadores que realizarían actividades complementarias (limpieza, obras pequeñas, transporte) a las realizadas por las empresas formales que trabajaban para Yanacocha.

No se conoce el número exacto de compromisos firmados por la empresa con las asociaciones de trabajadores que la misma Yanacocha ayudó a constituir. Solo se conoce la existencia de numerosos compromisos de inversión con los centros poblados de los distritos de la Encañada, Jesús, y otros de la provincia de Cajamarca. A simple vista, eran muchos los contratos abiertos; se evidenciaban que los plazos firmados se cruzaban o se concentraban en días, semanas, meses que irremediamente exigían modificaciones de firmas, plazos y montos.

Un hecho aparentemente fortuito producido en 1998 por el derrame de mercurio proveniente de la minera Yanacocha en el pueblo de Choropampa, alimentó más la desconfianza para convertirse en un tema emblemático de los daños que ocasionaba la explotación minera a la salud de las personas y al medio ambiente. La oposición social que antes era desarticulada de pronto se convirtió en un bloque que integraba desde pobladores hasta organizaciones sociales defensoras del medio ambiente nacional e internacional; se convirtió de un tema local a un caso internacional de los graves daños que puede ocasionar una negligencia de ese tipo.

La minera Yanacocha, por tanto, catalizó un conjunto de protestas y demandas sociales en Cajamarca. Poco tiempo después, la presión de las organizaciones sociales que defendían el medio ambiente y las autoridades municipales de la provincia de Cajamarca se opusieron tenazmente a la concesión del Cerro Quilish, y lograron que mediante una Ordenanza Municipal de la provincia de Cajamarca se considerara la intangibilidad del Cerro Quilish, cerrando las posibilidades a la empresa Yanacocha de ampliar sus operaciones en dicha zona.

1.2. EL DESARROLLO DEL CONFLICTO

Así estaba el escenario cuando la primera semana de agosto 2006, grupos de pobladores del Centro Poblado Combayo del distrito de La Encañada se movilizaron hacia las instalaciones de la empresa Yanacocha para exigir el cumplimiento de compromisos que estaban debidamente registrados en actas escritas a mano en papeles sueltos⁵.

Estas demandas incluían temas diversos como es el caso de la preocupación relacionada con la demanda de agua para la población y los temores de perder este recurso; no obstante la demanda principal que movilizaba a los pobladores de este centro poblado era empleo⁶. La empresa Yanacocha había promovido la formación de empresas de trabajadores para la realización de actividades complementarias como limpieza de carretera, construcción de puentes, servicios de movilidad, entre otros.

Por razones diversas la empresa no contrató a una de las empresas de trabajadores generando las protestas de los afectados; primero protestaron ante la sede la empresa, luego realizaron movilizaciones cerca de las instalaciones de la minera. Pronto, realizaron el bloqueo de la carretera principal de acceso a la ciudad de Cajamarca, generando el apoyo de ronderos de la provincia de Cajamarca así como la solidaridad y movilización de estudiantes y organizaciones del Frente Ambientalista de Cajamarca, quienes veían en este conflicto la demostración y oportunidad de generar un nuevo enfrentamiento contra Yanacocha.

⁵ La empresa había incumplido con el compromiso de la construcción de la carretera Puente Otuzco – Combayo; pero tanto como el incumplimiento lo que generó la protesta fue la no contratación de las empresas de trabajadores de Combayo para que ejecuten dicha obra.

⁶ Otra de las demandas era el relacionado con la denuncia que hacían los pobladores del impacto ambiental en la Cuenca Azufre, como consecuencia de las operaciones que se vienen realizando en Chaquicocha. En el comunicado de la ONG “Servicios Educativos Rurales” del 3 de agosto del 2006, señalaban que de acuerdo con dicha versión (la de los pobladores de Combayo) se están malogrando las lagunas y algunos acuíferos: “Ya no existe ni flora ni fauna y el agua está en mala calidad. La parte baja el agua se presenta turbia. El agua no es apta para el consumo en la parte agropecuaria y en la parte alta están malogrando los acuíferos con el nuevo PAD que se está construyendo”.

El hecho trágico sucedió la mañana del 2 de Agosto 2006 cuando más de 100 personas ingresaron violentamente a la zona del Proyecto Carachugo⁷; producto del enfrentamiento con la policía y personal de seguridad de la empresa FORZA se produjo la muerte del poblador Isidro Llanos Chavarría, por una herida de bala disparada al parece por uno de los vigilantes de la mencionada empresa. La población enardecida por la muerte de uno de los suyos, impidió que el Fiscal levante el cadáver de Isidro Llanos y se negó a liberar a las personas que habían retenido.

Producido el saldo trágico, al día siguiente (3 de agosto) se produjo el primer acuerdo entre dos representantes de la empresa Yanacocha y dirigentes del grupo de pobladores en presencia del Fiscal Alfredo Rebaza, el Jefe de la Región Policial Cajamarca Coronel Alfonso Chavarri. Los acuerdos firmados fueron muy puntuales:

- Yanacocha se compromete a cubrir los gastos del sepelio del campesino fallecido,
- Se reunirá con las autoridades de Combayo para evaluar lo sucedido y proseguir con los proyectos de desarrollo conjuntos que ambos han emprendido hace varios meses
- Los comuneros permitían el levantamiento del cadáver y se liberaban a los secuestrados.

El hecho, sin embargo, distaba de estar solucionado. Isidro Llanos había sido muerto por dos impactos de bala hechas por un agente de seguridad de la empresa FORZA; las marchas y contramarchas en la investigación y sanción de este caso no hizo sino incrementar la desconfianza de la población en el gobierno y en la empresa⁸. La protesta por tanto continuó, pero esta vez con el apoyo de las rondas campesinas de Cajamarca, Hualgayoc, y con la movilización de estudiantes y pobladores de Cajamarca hacia las instalaciones de la de la empresa.

⁷ Este grupo era liderado por Sixto Chunque, Antero Julón, Samuel Sánchez y Mario Chávez, dueños de empresas de comunidades de la zona alta de Combayo que brindaba servicios de mantenimiento a la empresa Yanacocha.

⁸ La Fiscalía había encontrado en los almacenes de la empresa FORZA, 56 carabinas, 6 revólveres, 6 pistolas y dos cajas de municiones; estas municiones fueron consideradas como de uso para armas de guerra.

Los intentos de diálogo no prosperaron: el 7 de agosto se frustró una reunión en Cajamarca porque los dirigentes de Combayo exigían que ésta se realice en su centro poblado, en tanto que Yanacocha demandaba que se realice en la ciudad de Cajamarca con la participación de todas las comunidades y caseríos del centro poblado (que eran más de 60). Los días siguientes (10 – 11 – 16) también se intentó organizar el diálogo entre las partes que también fracasaron⁹. La empresa había decidido por una táctica de confrontación movilizándolo a pobladores “leales” de la empresa Yanacocha que no hizo sino exacerbar más los ánimos. En respuesta a ello, el 23 de agosto un grupo de pobladores de Combayo ingresaron violentamente a las instalaciones de la mina Yanacocha, atacaron con piedras a los buses de transporte de personal y obligaron a las empresas contratistas a paralizar sus labores por falta de garantías para su personal.

A estas alturas del conflicto, ya entraban en escena otros actores con diferentes intereses y agendas. El conflicto meramente local se convirtió de pronto en un enfrentamiento en torno al problema de las inversiones mineras en Cajamarca, al punto que el 25 de agosto Yanacocha anuncia que paraliza sus operaciones en el Proyecto Ampliación Carachugo y que suspende indefinidamente sus proyectos de inversión social en la zona de Combayo, por falta de seguridad y garantías para trabajar en la zona¹⁰.

⁹ La empresa Yanacocha había puesto como condición para solucionar el conflicto la realización de una asamblea el 16 de agosto con dos representantes de cada comunidad elegida en asamblea, además de 20 veedores por cada comunidad; propuesta que evidentemente estaba dirigida a dejar en minoría a la comunidad de Combayo que había desarrollado el conflicto.

¹⁰ Por los medios de prensa denunciaba que este enfrentamiento tenía como consecuencia la pérdida de 2 millones de soles diarios en impuesto a la renta por menor producción, además de poner en potencial riesgo el sustento de 10 mil familias que dependen directamente de Yanacocha y de miles de cajamarquinos más que se benefician indirectamente del movimiento económico que genera la actividad minera en Cajamarca.

1.3. LA NEGOCIACIÓN Y LA SALIDA DEL CONFLICTO

La intervención de la Presidencia del Consejo de Ministros se produjo en los momentos de crisis, cuando las posibilidades de conciliación eran imposibles, por el desconocimiento mutuo, falta de credibilidad y confianza entre las partes.

La decisión del Primer Ministro de convocar una reunión el 29 de agosto en Lima para encontrar una salida negociada al conflicto fue cuestionada por la empresa, con el argumento de que no se podía negociar con los pobladores de Combayo si no levantaban previamente el bloqueo de la carretera; desconocían también como mediador al sacerdote Marco Arana, quien por lo demás era un crítico abierto de la minera Yanacocha en Cajamarca.

Ante esta situación, la Presidencia del Consejo de Ministros realizó conversaciones con ambas partes por separado, y firmó acuerdos también por separado. Entre los principales compromisos alcanzados con los pobladores era el levantamiento del bloqueo de la carretera y conformar una Comisión de Alto Nivel que solucione los puntos de la plataforma de Combayo. La Comisión de Alto Nivel estaba conformada por la Presidencia del Consejo de Ministros, y los Ministros de Energía y Minas, Agricultura, Salud, Producción, y Economía y Finanzas; además de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, INRENA y la Defensoría del Pueblo.

Como estaba acordado, el domingo 3 de setiembre, la Comisión de Alto Nivel se reunió en Cajamarca con los representantes de Combayo y Yanacocha. La cita estuvo presidida por el Primer Ministro Jorge Del Castillo, y participaron ministros de Estado, autoridades locales y congresistas. También estuvo presente una nutrida comitiva de Combayo encabezada por el alcalde Luciano Llanos, y los representantes de Yanacocha presididos por Carlos Santa Cruz, Vicepresidente Regional de Operaciones.

Al final de la reunión se firmó un acta, cuyos acuerdos principales fueron los siguientes:

1. La Empresa Yanacocha se comprometía a una ayuda humanitaria a la familia de Isidro Llanos

2. El Estado se comprometía a interponer sus buenos oficios para que el Ministerio Público agilice las investigaciones a fin de determinar al responsable de la muerte del comunero Isidro Llanos.

3. La Empresa se compromete a no realizar nuevas denuncias a los pobladores de Combayo

4. No hay oposición de la población de Combayo a la actividad minera y se buscará que la misma no atente con el desarrollo de las actividades productivas de los pobladores.

5. En cuanto a la cantidad y calidad del agua de Combayo, las autoridades respectivas informaron que los estándares de los mismos son normales¹¹. En cuanto a la calidad de las aguas si se quiere utilizar para consumo humano, en las partes bajas, se requiere construir plantas de tratamiento para potabilizarlas. Las plantas de tratamiento serán construidas y puestas en operación por la empresa Yanacocha, en coordinación con SEDACAJ, que asumirá su administración. En cuanto a las partes altas de Combayo los sistemas de distribución de agua construidos en el año 1985 serán rehabilitados por la empresa en coordinación con la SEDACAJ.

6. Los controles de calidad y cantidad del agua y su monitoreo participativo serán a cargo del Estado, con la presencia de representantes de la comunidad de Combayo. Se instalarán por las autoridades competentes cinco puntos o estaciones adicionales de monitoreo del agua; sumando a las seis existentes en total serán once.

7. El Estado, la Compañía Minera Yanacocha y la comunidad de Combayo coordinarán la realización de un estudio de afianzamiento hídrico de la cuenca para asegurar y mejorar el abastecimiento de agua en el presente y futuro, para regadío y consumo humano.

¹¹ Según denuncia de pobladores de Combayo y organizaciones defensoras del ambiente, la Dirección de Medio Ambiente del Ministerio de Pesquería; Empresa Prestadora de Servicios de Saneamiento de Cajamarca (SEDACAJ) y del Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente (CEPIS), habían encontrado “Presencia de aluminio, arsénico, hierro, zinc, en las aguas del río Grande, Porcón así como en truchas muertas analizadas”. Sin embargo, no se mostraban la documentación que confirmase la aseveración

8. Para la disposición final de las aguas residuales de los caseríos se realizarán los estudios correspondientes en coordinación con SEDACAJ para su futura construcción. Dichos estudios serán elaborados en el plazo de un año

9. La empresa se compromete a continuar con la construcción de la carretera Puente Otuzco - Combayo que figura en el plan de desarrollo, así como el muro de contención de la misma.

10. El alcalde de Combayo hará las gestiones ante el alcalde de La Encañada a fin que se informe sobre los planes de inversiones en Combayo con el dinero proveniente del canon minero, Foncomún y derechos de vigencia, con el objeto que se empiecen las obras en el más breve plazo.

El estudio del Balance Hídrico de la cuenca del Mashcon y Chonta era el punto 7 del acuerdo firmado el 23 de setiembre; si bien no había sido el detonante del conflicto, sin embargo, se convirtió luego en uno de los puntos controversiales en la negociación con la empresa Yanacocha y el Gobierno¹². Controversiales en el sentido que catalizaba otros conflictos sociales vigentes en Cajamarca contra los proyectos mineros; pero lo era también porque mostraba los vacíos existentes entre las políticas que promovían la inversión minera con la tradicional pequeña agricultura de la región.

La particularidad del caso Combayo es este vacío que se generó por el desconocimiento existente de las reales capacidades de la cuenca del Mashcon como para abastecer de agua a las actividades agrícolas y el consumo humano; y satisfacer las demandas de agua que la empresa minera Yanacocha requería para su nuevo proyecto minero. La falta de un estudio acerca de la gestión de la oferta y demanda del recurso hídrico, ciertamente fue la base del temor de los pobladores frente a la expansión de la empresa; temor en el sentido de ver reducido el agua para consumo, sobre todo. Indudablemente que las instituciones públicas que tenían la competencia en la administración del recurso hídrico no tenían las capacidades y recursos como para promover una política de buen manejo de los recursos hídricos ni una política orientada a

¹² Acuerdo firmado el 7 de marzo del 2007: documento de fundamentación del estudio del Balance Hídrico de las cuencas Mashcon y Chonta, con énfasis en el afianzamiento hídrico de las subcuencas Azufre, Paccha y río Grande de Chonta.

incrementar la oferta de agua. Por tal motivo, los pobladores de Combayo vieron cómo Yanacocha trazaba sus planes de inversiones sin que se definiera previamente cómo esta podría afectar las fuentes de agua.

La falta de comunicación y la poca disposición de poner ese punto como tema de agenda de diálogo, obviamente incrementaba la sospecha ya no solo de los comuneros sino de las instituciones y organizaciones defensoras del medio ambiente. La disputa por el agua ya había alcanzado un punto crítico en el caso del Cerro Quilish; y podía convertirse en un nuevo frente de lucha, sobre todo por la existencia de una numerosa organización de comisiones de regantes, juntas de usuario de riego y rondas campesinas muy sensibles y temerosos frente al tema del agua y de la disputa con la minera¹³.

El conflicto en Combayo había evidenciado precisamente que la minera Yanacocha no había logrado establecer una relación positiva con la población; no había construido confianza en los pobladores ni levantado sus temores respecto de la contaminación de las aguas. Precisamente este punto se convirtió en el más crítico en la negociación del conflicto de Combayo porque puso en evidencia que ni el Ministerio de Energía y Minas, ni el Ministerio de Agricultura había generado políticas e instrumentos para resolver estas controversias y prevenir acciones conflictivas.

Por tal razón, una de las posibilidades para la recuperación de la confianza de la comunidad respecto de este tema sensible era la aceptación tanto del Gobierno como de la empresa de realizar un estudio de Balance Hídrico de la Cuenca del Mashcon que disipe estas dudas y comprometa a las partes en aceptar sus resultados y recomendaciones. Sin embargo, siendo este un tema tan vital, el Gobierno Nacional, ni el Regional contaban con los recursos para su financiamiento. La población, por lo demás, no quería que ese estudio lo realicen los técnicos de la empresa Yanacocha y menos que ésta lo financie.

¹³ En el 2006, la Dirección Regional de Agricultura, reconocía que la organización de usuarios está constituida por las Juntas de Usuarios de los ríos Chonta y Mashcon, conformadas por 89 y 30 canales de riego respectivamente. En las Juntas de Usuarios de los ríos Chonta y Mashcon están registrados 4,738 usuarios que ocupan un área bajo riego de 3,941 ha.

El apoyo que el Gobierno solicitó al BID para el financiamiento de un estudio de Balance Hídrico fue en tal sentido, la primera experiencia para encontrar soluciones que permitiesen la recuperación de la confianza. El estudio fue asumido por el BID, y lo que vino en adelante fue un periodo de reuniones y encuentros participativos con la población para establecer los términos de referencia del estudio con el evidente objetivo de recuperar confianza de la población en la actuación del Estado.

Han pasado cinco años, y no se sabe sobre el destino del Estudio del Balance Hídrico de la cuenca del Mashcon. Era un pedido en el que habían coincidido todas las organizaciones defensoras del ambiente de Cajamarca, pero al parecer pronto cayó en el olvido, a pesar que para dicho estudio el BID aportó un millón de dólares aproximadamente.

1.4. LECCIONES DEL CONFLICTO EN COMBAYO

La experiencia del conflicto social en Combayo, mostró un hecho que era muy frecuente y que se repetía en otros casos: que la controversia se iniciaba por incumplimiento de acuerdos firmados entre las partes. Siendo estos acuerdos de naturaleza privados, registrados en actas (aunque no debidamente legalizadas) estos eran asumidos por una de las partes en conflictos como de cumplimiento obligatorio. Luego esta demanda se convertía en un conflicto social cuando la exigencia por su cumplimiento se tornaba violenta ante la falta de mediación en la controversia.

En esa fase previa no existían (ni existen) mecanismos oficiales para mediar en una controversia, salvo que una de las partes lo soliciten. En el caso específico de Combayo, el compromiso de la empresa Yanacocha de realizar obras en el centro poblado para emplear la empresa de trabajadores constaba en actas informales, que los pobladores lo consideraron de cumplimiento perentorio, vale decir, urgente. No obstante que la empresa tenía otros compromisos firmados, el conflicto se había focalizado con este grupo de pobladores, pero la razón por la que se tornó violento se debía entre otras causas, a que las dos posiciones se endurecieron y no dieron marcha atrás en sus posiciones: los pobladores exigiendo el cumplimiento de sus compromisos; la empresa exigiendo el cese de las hostilizaciones para iniciar un diálogo.

Cuando el conflicto creció en intensidad los actores exigieron la intervención de la autoridad política, en este caso el Gobierno Nacional. Pero la lectura de los hechos fueron diferentes: la empresa minera exigía al gobierno el respeto del principio de autoridad como paso previo a cualquier negociación. Los pobladores exigían la solución inmediata de su demanda como paso previo para el levantamiento de su medida de lucha.

Sin embargo, la posibilidad de intervención del Ejecutivo en la fase de negociación era muy limitada porque se trataba de una controversia entre privados. Frente a ello no había formas de intervención, salvo que una de las fases busque la mediación de un organismo público para facilitar la negociación de los puntos de controversia.

La realidad, sin embargo fue otra: la confrontación llevó a que otros actores se fueran plegando al conflicto pero con demandas y objetivos propios. Dada la sensibilidad que ya existía en Cajamarca por el tema ambiental, se fueron plegando grupos sociales, redes de solidaridad que le dieron mayor énfasis a la demanda del conflicto por la cuenca del Mashcon que era otro de los temas de la agenda negociación.

Suena paradójico, pero el tema del balance hídrico no había sido el causante directo de la confrontación. No obstante, en la fase de salida de la crisis de Combayo, éste fue el tema que posibilitó una salida a la crisis, y abrió la fase de negociación del conflicto. A ella se sumaron otras demandas relacionadas a la culminación de una carretera, las demandas de salud, entre otros puntos.

La salida por tanto a la crisis mostró que se debía negociar no solo el tema específico de la demanda de trabajo, sino el conjunto de la plataforma, pero sobre todo, la demanda del estudio del Balance Hídrico de la Cuenca de Mashcon, para lo cual se buscó el apoyo para su financiamiento al Banco Interamericano de Desarrollo. Lo significativo de este caso, es que se trabajó concertadamente con la población para precisar los términos de referencia con el cual se realizaría el estudio. El acuerdo final alcanzado, ciertamente permitió encontrar una fórmula de solución a los conflictos sociales en la minería.

A partir de la experiencia de Combayo, la demanda de las comunidades y poblaciones rurales encontraron en el tema del Balance Hídrico de las Cuencas una de las condiciones para dar los permisos o las denominadas **licencias sociales** a los proyectos de exploración minera.

Otro de los temas que marcaron las negociaciones de los conflictos fue la posibilidad abierta y aceptada de incluir a los representantes de las comunidades en el monitoreo participativo (monitoreo comunitario la denominaron otros) de las aguas.

El conflicto de Combayo, en cierta forma permitió comprender que existía un vacío administrativo en las normas respecto no solo de la necesidad de contar con los estudios de balances hídricos en todos los proyectos de exploración minera; también sirvió para legitimar esta demanda de la participación de la comunidad en la fiscalización del monitoreo de las fuentes de agua.

Demostó también la no existencia de una estrategia de negociación de conflictos no solo del Estado sino de las empresas mineras. Lo que existió desde un inicio por parte del Primer Ministro fue una voluntad de solucionar los conflictos mediante la negociación directa teniendo como figura protagónica de esta negociación al Primer Ministro, y por tanto, elevando un conflicto local al plano nacional.

Esta figura que se inaugura en Combayo se aplicó luego en otros casos, con resultados no del todo positivos. Con el agravante de que el Primer Ministro, en tanto representante del Ejecutivo, se convirtió no en mediador sino como negociador de los conflictos dejando en un segundo plano a las empresas comprometidas con el conflicto. Esta estrategia sin embargo se agotó rápidamente porque en la medida que crecieron los conflictos, el gobierno poco a poco se fue convirtiendo ya no en un mediador, sino en un negociador de las pliegos y demandas; y lo que fue más crítico, pasó a ser el tercer actor del conflicto social.

Lo importante sin embargo no era la manera cómo se resolvió el conflicto, sino las lecturas que los diferentes actores hicieron del mismo. Para los funcionarios y directivos de la empresa Yanacocha, lo acontecido en este conflicto fue el inicio del punto de inflexión del Estado frente a los violentistas. En la evaluación de la conflictividad social en el país, siempre retornaron a este caso, pero para indicar que aquí, en Combayo, el Estado perdió el principio de autoridad y

que se dio un mensaje a los grupos radicales de que con la violencia y la confrontación se abría la negociación al más alto nivel. A partir de este hecho, se desató en el país una ola imparable de conflictos sociales cada vez más violentos e inmanejables¹⁴.

Pero tan significativo como aquella fue la lectura que hicieron las redes y organizaciones sociales. Para ellos, el logro más importante de esta negociación era el reconocimiento por parte del Estado de la necesidad de estudios de balance hídricos como condición básica para la aprobación de todo proyecto de exploración minera. Experiencia que pretendió aplicarse para otros casos, otras demandas. Esta negociación puede ser considerada exitosa, sin embargo los conflictos no cesaron; por el contrario se incrementaron considerablemente. Lo que quizá no se evaluó fue que Combayo evidenció el inicio de un nuevo periodo de conflictos sociales que estaba obligando al Estado a mejorar los mecanismos existentes de participación ciudadana en la fiscalización ambiental. Mecanismos que fueron luego asumidos por los sectores de Energía y Minas, Agricultura y posteriormente el Ministerio del Ambiente.

¹⁴ Al respecto Mirko Lauer, escribía en su columna del diario La República del 30/08/06, lo siguiente: “La ultraderecha ha tomado el incidente Yanacocha-Combayo como argumento para incitar al gobierno a la represión abierta contra los pobladores de esa zona. Es evidente que el gobierno no puede seguir cruzado de brazos ante el bloqueo de la carretera. Pero de allí a inaugurarse post-donativo con una salida represiva hay un largo camino.(...) Además de los razonables reclamos ecológicos, que vienen desde el primer día de la mina, un dato para comprender lo que hoy sucede en Combayo es la pugna por el flujo de fondos Yanacocha hacia empresas comunales que ejecutan obras de desarrollo. Es sobre ese piso práctico que se estructura la parte más principista de la agenda de reclamos. Este incidente ha sido puesto en marcha por dos de esas empresas de la zona de Bellavista, que no fueron beneficiadas por los contratos de este año. Unos S/. 5 millones en infraestructura para una zona con dos a tres mil pobladores (de paso sea dicho, evangélicos en su mayoría). El descontento ambiente hizo el resto.”

2. NEGOCIANDO CON LOS ACHUARES

EL CONFLICTO DEL RIO CORRIENTES

2.1. CRISIS EN EL RÍO CORRIENTES

La causa última que desencadenó la crisis en el conflicto del Río Corrientes y derivó en una acción masiva de tomas de las baterías petroleras de los Lotes 1AB y Lote 8 de la empresa PLUSPETROL NORTE S.A. en septiembre del 2006, fue una acción aparentemente poco afortunada de los funcionarios del Ministerio de Energía y Minas, quienes convocaron a las dos organizaciones federativas del Río Corrientes: la Federación de Comunidades Nativas del Río Corrientes (FECONACO, en adelante) y la Federación de Pueblos Indígenas del Bajo Corrientes (FEPIBAC, en adelante) para la instalación de una Mesa de Trabajo en la ciudad de Iquitos, y resolver la demanda de remediación ambiental y cese de los vertimientos de agua salada a las aguas del Río Corrientes y sus afluentes.

Esta reunión fue considerada por la FECONACO un acto deliberado de provocación puesto que ellos se oponían a negociar en presencia del otro gremio porque desconocían su representatividad y acusaban de servir a la empresa petrolera para dividir al pueblo Achuar. La FEPIBAC retrucaba con acusaciones a sus asesores quienes querían imponer una negociación excluyente¹⁵.

Como los funcionarios del Gobierno Central realizaron la reunión solo con la FEPIBAC y funcionarios de PLUSPETRO NORTE, con quienes llegaron a firmar un acta de acuerdos denominada “Acta de

¹⁵ La FECONACO tiene en efecto una disputa muy enconada con la FEPIBAC, ésta surge de una división de la aquella, al punto que el fundador de la FEPIBAC fue fundador y primer presidente de la FECONACO. Esto a su vez es reflejo de la confrontación que mantienen AIDSESEP (del cual la FECONACO es base) y el CONAP (del cual la FEPIBAC es base); y sus diferencias en torno al tema de la presencia de la explotación petrolera en la cuenca del Río Corrientes eran encontradas: mientras FECONACO planteaba como medida drástica el cese de las operaciones de la empresa PLUSPETROL Norte de los Lotes 1AB y 8; la FEPIBAC mantenía una posición más conciliadora con la actividad de extracción. Para conocer más en detalle este conflicto entre ambos gremios ver artículo de Alberto Chirif: “La lucha del pueblo Achuar del Perú contra la contaminación petrolera”.

Iquitos”¹⁶, la FECONACO consideró tal reunión y sus acuerdos como un “desaire”; por tanto decidieron marchar por las calles de Iquitos, y ahí en esa movilización declararon que iban a extremar su medida de lucha, pero centrando su ataque en el gobierno.¹⁷

A los pocos días decenas de nativos de varias comunidades achuares, forzaron su entrada a los lotes y baterías de las instalaciones de Jibarito, Huayurí, Dorissa, Shiviyaçu, Carmen, Forestal y Teniente López que corresponde lote 1AB, además del aeropuerto de Trompeteros y en todas las carreteras que corresponde Lote 8 de la empresa PLUSPETROL Norte SAC, y exigieron una negociación con una comisión de alto nivel. Pocos días después otras comunidades achuar se plegaron a la toma de las instalaciones mencionadas y la batería Olaya, donde se extrae petróleo y se distribuye hacia el Oleoducto Nor Peruano.

El conflicto por tanto había llegado a un punto de crisis con el grave riesgo de extenderse a otras zonas de la selva. Estallada la crisis, en el Ejecutivo se constituyó una delegación integrada por funcionarios del MEM – PCM y la DIGESA (MINSA) quienes se trasladaron hacia la zona para hablar con los líderes de las comunidades Achuar; pero no logró el objetivo de abrir la negociación con los Apus que habían tomado las instalaciones petroleras. Los Apus exigían la presencia de los Ministros como una muestra de voluntad de resolución del conflicto al más alto nivel.

¹⁶ En dicha Acta establecieron los siguientes acuerdos y temas de trabajo: Instalación de la Comisión Multisectorial creadas por RM N°346-2006-PCM; Saneamiento ambiental en los Lotes 1AB y 8: Repotenciar las brigadas de monitoreo comunitario; PLUSPETROL repotenciará los puestos de salud en el río Corrientes; PLUSPETROL trabajará en 23 comunidades para establecer sistemas de agua segura; El Ministerio de Energía y Minas evaluará y aprobará el Plan de Manejo Ambiental para la reinyección total de las aguas producidas presentado por la empresa PLUSPETROL antes de diciembre de 2009; DIRESA había elaborado un Plan Integral de Salud en forma conjunta con las comunidades con cuatro puntos: Eliminar la fuente de contaminación, mejorar el nivel nutricional, asegurar el abastecimiento de agua y la atención médica en centros hospitalarios. Discusión de temas relacionados a proyectos productivos, establecimiento de piscigranjas, entre otros.

¹⁷ Declaración de Andrés Sandi Mucushúa, presidente de la FECONACO, “exculpó a la empresa Plus Petrol, pero responsabilizó al Gobierno de falta de voluntad”. El Comercio, 26 de septiembre 2006.

El 13 de octubre se hizo presente el Ministro de Energía y Minas y el Ministro de Salud, con una delegación de funcionarios, quienes junto con representantes de la empresa PLUSPETROL y del Gobierno Regional Loreto, abrieron la negociación en Jibaritos. En dicha batería se concentraron los 17 Apus del Río Corrientes, cuatro directivos de la FECONACO, un representante de la ORAI y de la AIDSESP.

Si bien el problema más agudo era la exigencia inmediata de la reinyección de las aguas saladas, el tema más crítico sin embargo eran los graves problemas de salud que tenían la población por la contaminación de las aguas, carencia de servicios básicos y enfermedades endémicas que habían afectado a la mayoría de la población, principalmente infantil¹⁸. No obstante que todos reconocían la gravedad de las condiciones de vida de la población, sin embargo, era muy poco lo que el gobierno hacía para remediar tal situación.

Fueron los Apus quienes tomaron la iniciativa, expresaron sus demandas y reclamaron solución inmediata. Cuando concluyeron los trabajos de las comisiones los dirigentes de FECONACO, se reunieron con los 17 Apus, para, finalmente, luego de tres horas aproximadamente, presentar una contrapropuesta que fue aceptada por los representantes de la Empresa y el presidente del Gobierno Regional, y los Ministros de Energía y Minas y de Salud.

Un punto quedó pendiente en la negociación: los comuneros exigieron que para proceder al retiro de las instalaciones tomadas el Gobierno debía publicar en el diario El Peruano (Normas Legales) el contenido del Acta Firmada. En efecto, así se hizo y el domingo 15 de octubre se publicó dicha Acta y se envió una copia a los dirigentes de la FECONACO y a los Apus que estaban en las instalaciones tomadas. De pronto todo cambió. Los Apus dijeron que no se retiraban de las instalaciones porque en esa Acta no estaba todo lo que querían. La razón de esta negativa se explica en parte por la influencia externa y la presión que ejercían sus asesores y organizaciones de defensa ambiental sobre los Apus de las comunidades, quienes demandaban la inclusión de otros puntos

18

Ver: http://www.minsa.gob.pe/ocom/prensa/notadeprensa.asp?np_codigo=3667&mes=5&anio=2006.

en la negociación. Desconocido los acuerdos, los comuneros y sus Apus se mantuvieron en la toma de las baterías, desatando una campaña fuerte en los medios y en las redes solidarias. Cuando ya el conflicto mediático había subido en intensidad¹⁹, se buscó retomar el dialogo y no producir enfrentamiento alguno.

El Acta del 13 de octubre, sin embargo, había logrado compromisos del Ejecutivo, Gobierno Regional y de la empresa PLUSPETROL. Mediante esta acta, la empresa se comprometió a financiar el plan integral de salud de las comunidades ribereñas asentadas en la cuenca del río Corrientes y a facilitar el abastecimiento de agua potable en 31 comunidades. El Gobierno Regional Loreto se comprometía a incluir a las comunidades Achuar en el Sistema Nacional de Salud y ejecutar un programa de desarrollo de las comunidades. El Gobierno central se comprometía a distribuir el canon petrolero entre las comunidades nativas, entre otros puntos.

El desconocimiento de dicha Acta elevó el grado de tensión y avivó campañas de prensa tanto de apoyo a las comunidades, como de exigencia de mano dura para los nativos y los que instigaban el conflicto. Así, mientras en la opinión pública nacional e internacional pedía pronta solución; también se hacían denuncias alarmistas que hicieron que el clima de tensión incrementara. Pero tanto como eso, lo más peligroso era la construcción de un escenario con otros actores que pugnaban por estar presentes en una mesa de diálogo y poner otros temas de agenda²⁰.

En la medida que este conflicto ya había alcanzado los puntos altos de crisis y se amenazaba con el desabastecimiento de petróleo, el Gobierno decidió constituir un nuevo equipo de negociación para producir una segunda negociación²¹. La nueva negociación se hizo

¹⁹ Por ejemplo, el mismo día que estaba la delegación de los dos ministerios en San Vicente dialogando con la población, por internet estaba circulando un comunicado de FECONACO (que nadie firmaba) anunciando un desalojo con bombas lacrimógenas y policías que golpearon a mujeres y niños. Lo curioso es que en la noche llegaron los dirigentes de la FECONACO a Andoas y ellos no sabían nada de ese comunicado.

²⁰ Según el diario Correo, "La medida de fuerza impide que la compañía suministre petróleo a la refinería de Iquitos, por lo que la paralización de esta planta también es inminente. Dicho volumen de producción representa pérdidas para el Estado peruano por US\$700 mil diarios. La actitud de fuerza de estas comunidades está afectando a casi el 50% de la producción nacional (Correo, 19.10.2006)

²¹ "Hemos pedido a los indígenas que levanten su protesta, y si hay que modificar el acta, estamos dispuestos a hacerlo", señaló el ministro. "Reconocemos que el Estado los

con dos vice ministros del Ministerio de Energía y Minas y del Ministro de Salud, PCM, INDEPA, más los representantes de la Defensoría del Pueblo, y una asesora perteneciente a la ONG Racimos de Ungurahui. Esta vez el tema que centró la negociación fue el plazo de culminación de la reinyección de las aguas saladas. Finalmente lo que se acordó fue casi lo mismo del acta de 13 de octubre, con la precisión de que si en julio 2008 la empresa no cumplía con el plazo de la reinyección, pagará una indemnización a las familias afectadas²². Recordemos que el acuerdo anterior era que el plazo límite para la reinyección en el Lote 8 era diciembre del 2008.

Otros puntos que fueron incluidos se refieren a la creación de una comisión formada por cuatro representantes achuares y cuatro del Ejecutivo (dos del Ministerio de Salud y dos de la Dirección Regional de Salud de Loreto) para que administre el Proyecto Especial que ejecute el Plan Integral de Salud aprobado. En cuanto al monitoreo de las aguas, se acordó que deberá ser hecha de manera periódica por la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), en coordinación con las comunidades²³.

ha tenido olvidados y que sus demandas son justas. Queremos reparar ese hecho y trabajar con ellos, pero el gobierno central también tiene el deber de restablecer el orden en el lugar" (Declaraciones del Ministro de Energía y Minas). El Ministro de Salud, Carlos Vallejos, asimismo, justificó la actitud de las comunidades Achuar, los nativos de río Corrientes que mantienen tomadas las instalaciones de PLUSPETROL, reconociendo que han estado olvidados por el gobierno desde hace muchos años. "Hemos comprobado in situ la situación de los indígenas, y sí hay contaminación en su sangre y en las aguas, con altos índices de plomo y mercurio", declaró Vallejos en diálogo con la prensa. (Perú.21, 20.10.2006 – 22.10.2006).

²² "A pesar de que los problemas sostenidos entre la empresa PLUSPETROL y los nativos Achuar, por la contaminación del río Corrientes, fueron superados, el 24 de octubre, el ministro de Energía y Minas, Juan Valdivia, dio un ultimátum a la petrolera argentina. De no cumplir con los compromisos suscritos en el acta de intención, el gobierno procederá al cierre de los pozos, afirmó el titular del sector. Valdivia fue enfático al pedir a la empresa que cumpla con el cronograma ya establecido para la reinyección del cien por ciento de las aguas contaminadas en sus operaciones de explotación de hidrocarburos en los lotes 8 y 1AB, en la zona de selva. La empresa deberá realizar este proceso en dos fases: diciembre del 2007 y julio del 2008". (La República, 25.10.2006).

²³ Cabe mencionar que los propios dirigentes de la FECONACO reconocieron que desde el 2005 venían trabajando un proyecto de vigilancia territorial con la empresa PLUSPETROL.

La posición del no consentimiento de nuevas concesiones de lotes petroleros y de que no se permitan más operaciones en los lotes 104 y 106, que fuera esgrimida como la razón para no aceptar el acuerdo del 13 de octubre, no fue materia de debate y por tanto no se incluyó en el acta final. Ni los Apus presentes ni los dirigentes de FECONACO que acompañaban insistieron en el punto.

El hecho que los acuerdos firmados fueran considerados como una gran victoria del pueblo Achuar no fue escatimado ni negado por los propios dirigentes y asesores de la FECONACO quienes proyectaron este triunfo para todas las etnias amazónicas²⁴.

No fue un proceso fácil la firma del acuerdo final con la FECONACO y los Apus de las comunidades Achuares del Río Corrientes. La presencia de organismos de apoyo se convirtieron en protagonistas principales del conflicto²⁵.

2.2. LOS ORÍGENES DEL CONFLICTO

a) Las comunidades Achuar del Río Corrientes²⁶.

En el ámbito del río Corrientes las comunidades indígenas eran mayoritariamente de la etnia Achuar. Los achuares se encuentran a ambos lados de la frontera ecuatoriana y peruana, y aunque las organizaciones de apoyo a los pueblos amazónicos han buscado

²⁴ “Hemos logrado buenos acuerdos firmados por el gobierno, el pueblo Achuar y la empresa argentina plus petrol” (Comunicado de la FECONACO 27 de octubre 2006 <http://www.maippa.org/content/view/142/72/>).

²⁵ “Racimos de Ungurahui” liderada por la dirigente Lily la Torre y Henderson Rengifo, pese a haber firmado el acuerdo en la base petrolera de Jibaritos, tratan de desconocer los mismos, lo que pone en peligro el normal desenvolvimiento de las actividades petroleras, lo que ocasionaría que Iquitos y la Región Loreto en general “sufran de un desabastecimiento de combustible que traería un grave colapso a nuestra región”. Fuente: Diario La Región de Iquitos: 18/10/06.

²⁶ La información que se detalla en este capítulo corresponden al Estudio realizado por la Dirección General de Epidemiología del Ministerio de Salud y la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), denominado: “Análisis de Situación de Salud (ASIS) del Pueblo Indígena Achuar”. Informe de Consultoría. Documento de Trabajo. Enero 2006. Los datos estadísticos corresponden todos a este estudio; las tesis y afirmaciones que están entre comillas son copia textual de este informe.

fortalecer los mecanismos de integración entre los achuares, lo cierto es que ambos grupos han funcionado de manera independiente²⁷.

En este ámbito también viven otros grupos étnicos como los Urarinas, Quichuas y poblaciones mestizas. En total, en el ámbito del Río Corrientes viven 61 comunidades Achuar sin embargo, los que de manera directa o indirecta se encuentran en el ámbito de influencia de las petroleras son 34 pertenecientes a tres etnias: Achuar (29 Comunidades), Urarina (2 comunidades) Quichua (1 comunidad) y población mestiza en una comunidad.

Los antecedentes de la organización gremial de las comunidades Achuar se remontan a la década del setenta con la constitución de la Organización Achuar Chayat (ORACH); posteriormente se crearon otros gremios por cuenca y por provincia, como la FECONACO constituida en Junio de 1991²⁸ y la FEPIBAC unos años después surgió como un desprendimiento de aquél por disputas de liderazgos. Ambos gremios además están afiliados a las centrales indígenas AIDSESP y CONAP. Ambas federaciones mantienen una relación de conflictos abiertos por la representación de las comunidades nativas no solo del Río corrientes sino de la provincia del Datem del Marañón y de la Región Loreto. Además de estos gremios existen más de diez gremios amazónicos en la zona²⁹.

²⁷ Los estimados actuales de población Achuar para el Perú oscilan entre 9,616 y 13.938 habitantes. Los datos de población Achuar de la FINAE para el Ecuador, arrojan una población de 5,440 habitantes.

²⁸ La FECONACO aparece inscrita en Registros Públicos, el 6 de febrero del 2004, con el código CIU: 91993, pero su constitución data de años anteriores

²⁹ Los gremios reconocidos son: Organización Achuar Chayat (ORACH); Federación Nativa de Morona (FENADEM); Federación Indígena Quechua de Pastaza Quichua y Mestizos (FEDIQUEP); Organización Shuar del Morona (OSHDEM); Federación de Comunidades Nativas del Río Tigre (FECONART); Federación de Pueblos Indígenas del Bajo Corrientes (FEPIBAC); Federación de Comunidades Nativas del Corrientes (FECONACO); Organización Candoshi del Río Huitoyacu (OCAHUIT); Organización de Manejo Intercultural de Desarrollo Huasaga (OMIDIH); Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas de San Lorenzo (CORPI); Federación Achuar Unidos Frontera del Perú (FAUFPE); Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP); Organización Achuarti Iruntramu – ATI. llegar a un acuerdo definitivo estaba sujeta al grado de influencia que tenían estas instituciones.

Lo que dejó en evidencia el estallido de la crisis mencionada es que el protagonismo principal en todo proceso de negociación lo tienen los líderes de las comunidades denominados como “Apus”. Ellos, en efecto, son los que en este caso del conflicto con la PLUSPETROL decidieron el levantamiento de la medida de lucha; los que avalaron la firma de los acuerdos; los que en definitiva dejaron de lado las rivalidades entre los gremios para pasar a resolver las demandas más urgentes.

Dejó en evidencia también que este perverso método de exacerbar rivalidades entre gremios de comunidades indígenas amazónicas termina por convertirse en el detonante de los conflictos sociales, y en abrir zanjales que impiden la necesaria concertación de actores.

b) Un conflicto de larga duración

Aunque la causa última del conflicto de las comunidades Achuar del Río Corrientes con la empresa PLUSPETROL se explica por el incumplimiento de las demandas de salud y la exigencia inmediata de la reinyección de las aguas saladas en los cursos de agua, sin embargo el conflicto de las comunidades indígenas del Río Corrientes con las empresas petroleras tiene una larga data.

El ingreso de la Occidental Petroleum Corporation del Perú y el inicio de las actividades petroleras en los Lote 1AB y el Lote 8 en 1971 la primera explotada por la (OPCP), y la segunda por Petróleos del Perú (PETROPERU)³⁰, fue un evento que trajo profundas transformaciones en el territorio de la ahora provincia de Andoas. El ritmo intenso de explotación de los hidrocarburos, sin el control ambiental ni la supervisión del Estado³¹, la presencia de numerosos colonos y trabajadores que desarrollaron diversas actividades económicas en el entorno de la explotación minera, abrieron una diversidad de contradicciones que cambiaron seria y profundamente la vida de las comunidades indígenas.

En el año 1996 estos lotes fueron comprados por la empresa PLUSPETROL NORTE S.A. En estos nuevos contratos de

³⁰ A lo largo de las décadas de 1980 y 1990 estos lotes han producido entre 46.6 y 26.4 millones de barriles por año, principalmente de crudo pesado.

³¹ Ver artículo de Humberto Campodónico: “El que contamina debe pagar”. (La República, 23.10.2006)

concesión se incluyeron las nuevas obligaciones basadas en las regulaciones ambientales decretadas en 1996; pero ya para entonces el daño ambiental había sido catastrófico: los residuos tóxicos se vertían sin control a los ríos y bosques sin que mediara alguna acción de control del Estado; sin que se escuchara la demanda de la población que sufría los efectos de tamaño despropósito³².

Pero la creación del organismo regulador OSINERG no fue percibido como un organismo verdaderamente fiscalizador porque no sancionó de manera ejemplar a las empresas petroleras que habían cometido faltas por contaminación. La empresa tampoco restableció la confianza como para incluir a las poblaciones nativas en la supervisión y fiscalización ambiental³³; incluso algunos años después de aprobados las normas, las comunidades no eran informadas sobre los impactos de la explotación petrolera, tampoco de sus derechos relacionados con los procesos de consulta³⁴. Los

³² Para el pueblo Achuar no es comprensible que una tragedia tan grande como la que viven sus familiares del Corrientes ("cada mañana amanecen con la preocupación de que va a pasar hoy") sea indiferente al gobierno y a la ciudadanía y que más bien la tónica por más de tres décadas de infracciones legales, sea la del encubrimiento. "Los planes obligatorios y los compromisos legales nunca se cumplen. Las empresas saben cómo hacer para pasar por encima de los controles y para demostrar que no contaminan. Así ha sido durante 30 años". (Informe ASIS)

³³ Las normas que hacemos referencia son: Ley 27314 Ley General de Residuos Sólidos y su Reglamento 057-2004 PCM; DS 032 2004 EM Reglamento Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos; RM 535 2004 MEM DM Reglamento de Participación Ciudadana; DS 015-2006 EM Reglamento de Protección Ambiental en el sector Hidrocarburos; DS 028-2003 EM Plan Ambiental Complementario y su modificatoria DS 02-2006-EM; Ley 26734 Organismo Supervisor en Energía OSINERG; .R.M. N° 5962002EM/DM. Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Procedimiento de Aprobación de los Estudios Ambientales en el Sector Energía y Minas. (21/12/2002)

³⁴ Existen diversos testimonios que dan cuenta de cómo las cuadrillas de trabajo de las empresas ingresaban y sin informar, pedir autorización o compensar por los daños. Abrían trochas y carreteras y establecían campamentos. Así por ejemplo, una carretera construida por Petroperú atravesó el poblado de la comunidad Achuar de Pucacuro sin mediar consulta ni pagos por servidumbres (La Torre 1998: 53). En las desembocaduras de las quebradas Pucacungayacu y Paniaquillo que desaguan al río Corrientes, donde se instalaron pozos, las familias Achuar se vieron forzadas a salir. (Citado del Informe ASIS)

testimonios citados por el informe ASIS eran lo suficientemente relevantes como para establecer la gravedad del caso³⁵.

Los informes de la DIGESA del Ministerio de Salud eran, por cierto alarmantes. Se había producido una hecatombe ecológica: más del 95% de los 367,270 barriles diarios de aguas salinas, que contienen residuos de hidrocarburos y metales pesados que salen del lote 8 y de los 750,904 barriles diarios del lote 1AB eran vertidos directamente a los cuerpos de agua de la cuenca. Aunque la empresa PLUSPETROL señalaba que habían iniciado los procesos de remediación lo cierto era que al 2006, cerca de diez años después de establecido los compromisos para la remediación, el avance había sido limitado³⁶.

No había por tanto razones para considerar que la relación de las comunidades nativas Achuar y sus gremios representativos con las empresas petroleras y el Estado podría ser positiva o por lo menos pacífica. Si a eso asociamos otro hecho relacionado con las denuncias de que las empresas petroleras alentaban la creación de gremios paralelos a las ya existentes o la promoción de la creación de comunidades para construir una base de apoyo, como lo denunciaban los dirigentes de la FECONACO³⁷, podemos señalar entonces que las razones para que estalle un conflicto social de larga proporción estaba en proceso de germinación.

³⁵ Entrevista durante el Taller de Consulta del Corrientes. Otro añade: “Como no sabíamos nada del petróleo cuando los de la compañía nos regalaban los baldes con químicos, ahí recogíamos el agua para tomar, sin saber que eso nos hacía mal... [Cuando bajaba el petróleo en el río] con nuestra mano separábamos el petróleo y tomábamos porque no sabíamos del daño que hacía, cuantos han muerto con cólicos, vómitos y no sabíamos de que era” (MINSAs: Informe ASIS)

³⁶ Al respecto una declaración del Ministro de Energía y Minas, Juan Valdivia reveló que “la compañía argentina pidió como plazo hasta el año 2010 para poder cumplir con la reinyección al 100%; sin embargo, su portafolio le advirtió que dicho plan no podía extenderse más allá de 2008”. (Perú.21, 20.10.2006).

³⁷ Representantes de las 19 comunidades afiliadas a FECONACO han denunciado que se alienta la creación de una comunidad en la zona del lote 104 considerada por éstas como una zona de reserva de todas las comunidades para la caza y pesca, con el fin de obtener de ella autorización para iniciar actividades petroleras. Han señalado asimismo que para ello también habría alentado la formación de una nueva federación, la FETIBAC a través de una ONG, “Davis Services”.

Tanto como la destrucción del medio ambiente donde se asentaban los pueblos indígenas amazónicas del Datem del Marañón, lo que se evidenciaba con más de treinta años de explotación petrolera es que las condiciones de vida y salud de la población se habían deteriorado: las poblaciones indígenas eran más pobres que cuando se inició la explotación petrolera. El INEI estimaba que 41.8% y 33.3% de los hogares de los distritos de Morona y Pastaza, respectivamente, correspondía al sector de pobres extremos, mientras en el distrito petrolero de Tigre 41.6% de los hogares tenían esa condición³⁸. Al 2005 en los distritos de Trompeteros (Loreto), Andoas, Pastaza, y Morona (Datem del Marañón) 27.94% de los mayores de 15 años no sabían leer ni escribir, una tasa mayor que la nacional y regional. El 35% de la población no tienen ningún tipo de documento de identidad. Entre aquellos que cuentan con algún documento de identificación el 25.3% sólo posee partida de nacimiento, 0.2% tiene libreta militar y sólo 37.92% cuenta con DNI.

No era solo que la perforación y explotación de pozos petroleros en territorios de comunidades habían trastocado el hábitat natural de las poblaciones indígenas; sino que los graves daños ambientales producidos no habían sido ni controlados por el Estado ni debidamente sancionados por los organismos reguladores³⁹. En estas condiciones resultaba más que evidente que existían condiciones reales para que cualquier demanda de la población, cualquier queja o estado de tensión existente entre las poblaciones nativas, se tornara explosiva. Si como les indicaba su experiencia, sus reclamos o no se atendían o se dilataba su solución, era evidente que todo conflicto que iniciaran iba a estar marcado por el signo de la desconfianza.

En el caso específico del conflicto con la PLUSPETROL había razones para esa desconfianza: desde el 2002 la FECONACO y la empresa venían negociando la firma de un Acuerdo Marco para resolver sus demandas; pero la firma de dicho acuerdo a pesar de

³⁸ MINSA: “Análisis de Situación de Salud (ASIS) del Pueblo Indígena Achuar”.

³⁹ Incluso las multas por contaminación aplicadas a las empresas (PLUSPETROL y Petroperú) no son de aplicación obligatoria en las regiones donde ha ocurrido el daño: "El gobierno ha multado con casi 6 millones a la empresa por contaminar 102 lugares del territorio Achuar gracias a denuncias de la organización. Pero esa multa va al estado que no vigiló y no a los denunciantes que sufren la contaminación".

las reuniones realizadas, no llegaron a concretarse. Esa misma desconfianza se extendía hacia las instituciones públicas encargadas de supervisar y sancionar los daños ambientales; y sobre todo, de hacer cumplir el compromiso de la reinyección de las aguas saladas a los pozos. En tal sentido, las demoras de la empresa en cumplir con ese compromiso alimentaban la percepción en las poblaciones indígenas y sus líderes que existía de cumplimiento o voluntad de sanción.

El conflicto por tanto no tenía como causa ni la falta de diálogo, ni las disputas entre gremios, ni mucho menos se podía considerar la existencia de planes desestabilizadores de la inversión petrolera. El problema de fondo era la profunda desconfianza que se fue extendiendo y haciéndose recíproca entre todos los actores del conflicto.

Tanto determinadas autoridades del gobierno como medios de prensa afines al gobierno, existía el convencimiento de que las comunidades indígenas estaban manipuladas por fuerzas ajenas a las comunidades nativas, y que ellas eran estas ONG o “asesores” las que impedían llegar acuerdos. Los sectores empresariales que veían con temor el incremento de los conflictos, consideraban que la debilidad del gobierno en restaurar el principio de autoridad se debía a una mal llamada política de diálogo con poblaciones y a la presencia de las organizaciones y redes de solidaridad. Pero también, esa desconfianza estaba presente en las organizaciones sociales y redes de solidaridad con las poblaciones amazónicas, quienes se habían convertido en actores dinámicos de este conflicto y que buscaban introducir (con razón o sin ella, con respaldo o sin el consentimiento de los jefes de las comunidades) sus propias agendas en las negociaciones con el Estado.

c) Las agendas políticas

Uno de esos puntos que pretendió introducirse como un tema de agenda para el diálogo era precisamente el más explosivo: la discusión de la autodeterminación del pueblo Achuar y el reconocimiento de un territorio propio que integre o unifique a las comunidades achuares de ambos lados de la frontera peruano – ecuatoriana. Demanda que probablemente constituía una aspiración política de alcance internacional pero que en las circunstancias específicas del conflicto en el Río Corrientes no correspondía a una agenda de negociación por el impacto de la explotación petrolera.

¿Cuándo y cómo surgió esta demanda? No hay evidencias que haya salido de las comunidades Achuar; por lo menos no aparecía en las agendas específicas de negociación con las empresas petroleras; más aún, las críticas a la explotación petrolera en sus territorios no adquirieron este carácter. Formaba sí parte del imaginario político de los asesores de los gremios indígenas amazónicos⁴⁰. Evidentemente no eran propuestas aisladas sino que correspondían a redes de instituciones que trabajan con comunidades indígenas amazónicas y gremios indígenas de otros países como la denominada MAIPPA⁴¹ entre otros. No obstante, esta demanda no era de consenso de otros gremios nativos del Río Corrientes como la FEPIBAC, quienes denunciaban la presencia de ecuatorianos en territorio peruano con el evidente propósito de deslegitimar la participación de la FECONACO y de las comunidades Achuar.

El conflicto en el Río Corrientes no tenía a la base esta demanda autonomista. Su reivindicación era muy concreta: las comunidades achuares exigían el cumplimiento inmediato de la reinyección de las aguas saladas. Demandaban la urgencia de la construcción del hospital; reclamaban porque no veían que con la presencia de las empresas petroleras no habían mejorado sus condiciones de salud y su calidad de vida; y que sus pueblos no se beneficiaban de los ingresos del petróleo.

⁴⁰ Una asesora de la FECONACO escribía su balance del conflicto en el Río Corrientes y de la firma del Acta de Dorissa en los siguientes términos: “Hemos dado un paso gigante hacia la dignidad, el respeto que nuestros pueblos indígenas se merecen y hacia nuestro histórico anhelo de autodeterminación. Nos guía nuestro ARUTAM que es el Dios del Amor, la Verdad y la Vida.” Publicado en la página web de MAIPPA: Articulación por un Movimiento de Afectados por la Industria Petrolera en Países Amazónicos. <http://www.maippa.org/content/view/142/72/> (enero 2008). Otro de los asesores de la AIDSESEP, Pedro García Hierro consideraba que “Mientras a los pueblos indígenas no se les reconozca la libre determinación como pueblos, el concepto de territorialidad se encuentra sometido a las pautas del derecho civil de herencia colonial en América del Sur”

⁴¹ MAIPPA: Movimiento de Afectados por la Industria Petrolera en Países Amazónicos, y por OilWatch, organización que entre sus principios busca “detener la expansión de la actividad petrolera, social y ambientalmente destructiva en los países tropicales”, la Fundación Pachamama de Ecuador, la Amazon Watch, CONAIE.

2.3. LA NEGOCIACIÓN Y SUS REPERCUSIONES

El levantamiento de la medida de fuerza por los jefes Achuar abrió paso a un proceso de negociación para la implementación de los acuerdos firmados. Este proceso que duró un año, aproximadamente, fue conducido por una Comisión Multisectorial con participación de representantes de las comunidades, las dos organizaciones gremiales, representantes de los ministerios y del Gobierno Regional. Aunque en ese lapso se produjeron tensiones, marchas, retrocesos, finalmente se resolvieron todos los puntos contenidos en los acuerdos del Acta de Dorissa. Sin embargo, este caso mostró las dificultades reales que tenían el Gobierno Nacional y Regional para el cumplimiento de compromisos firmados; así como evidenció la forma en que se manifiestan todos los actores que participan en un conflicto amazónico.

Los puntos más significativos de este caso fueron los siguientes:

a) La institucionalización del diálogo

El conflicto del Río Corrientes mostró la importancia de la institucionalización del diálogo entre los actores del conflicto; pero sobre todo, evidenció la necesidad de la recuperación de la confianza en el rol del Estado y la conducta de los funcionarios en el ejercicio de sus funciones. Este era un conflicto que perduraba por más de dos décadas, y no se expresaba sino a través de la confrontación por la falta de espacios institucionales para el diálogo entre los actores con la mediación del Estado. El vacío de la normatividad en la fiscalización ambiental había fortalecido la percepción de la población acerca de la poca credibilidad de las autoridades en fiscalizar y sancionar a las empresas que contaminaban el ambiente.

Aún después de constituirse los organismos de fiscalización como OSINERGMIN y de la aprobación de leyes de control ambiental, los daños ambientales persistían de tal manera que frente a los derrames constantes de petróleo y la contaminación de los ríos por las aguas contaminadas, las poblaciones y dirigentes nativos sospechaban de la parcialidad de las autoridades y funcionarios del estado. Tampoco tenían confianza en las promesas de las empresas petrolera puesto que los compromisos firmados no habían

sido respetados; a lo más reconocían que las empresas solo les apoyan un tiempo y luego los abandonan⁴².

El restablecimiento de la confianza, elemento básico para la negociación, fue planteada por las autoridades comunales en los términos de exigencia de la presencia de las más altas autoridades en el lugar del conflicto. Exigían además la promulgación de un decreto o resolución suprema del Gobierno como una garantía de que la promesa firmada debía alcanzar el rango de ley.

Sin embargo, las dificultades mayores no estaban en la firma de un acuerdo o en la aceptación del compromiso de las partes, sino en el proceso de ejecución de los acuerdos. El proceso, como se dijo, duró un año, no por falta de voluntad de compromiso de las partes, sino por las dificultades existentes por el complejo mecanismo en la administración pública nacional y regional para el cumplimiento del acuerdo. Los compromisos del Gobierno Regional y Nacional contemplados en el Acta de Dorissa exigían cambios en los procedimientos administrativos.

En este caso específico, el trabajo multisectorial permitió que se produjeran cambios en los procedimientos administrativos de la Región de Salud de Loreto⁴³, pero no necesariamente este paso se puede cumplir para otros acuerdos. Es por eso que el conflicto se mantiene latente hasta que no se agote el cumplimiento de la totalidad de los acuerdos. Esto hace que finalmente un conflicto que

⁴² “El dirigente indígena Achuar, Pitiur Unti, de la Comunidad Ugkum señaló que ha sido uno de los que al inicio habían apoyado para que las empresas petroleras entraran a su territorio, tras la promesa de éstas de contribuir a la educación de sus hijos en Iquitos. Sólo recibieron apoyo por unos años y luego los abandonaron señalando que ya no tenían dinero para ello. Tuvo que hacer muchos esfuerzos para que continuaran estudiando sus hijos. Por eso, ahora no cree en las empresas petroleras y ahora no dejará que entren nuevamente a sus territorios”. Ver informe citado.

⁴³ Es el caso específico de la construcción del Hospital. Si bien había el financiamiento para su ejecución, sin embargo las trabas se presentaban en la carencia de laboratorio y de equipos para medir todos los estándares relevantes de contaminación en sangre para los elementos relevantes en el caso de la industria petrolera. Si a ello se sumaban la inoperancia en el momento de solucionar el punto crítico de reducir y/o erradicar el problema de la contaminación de plomo en sangre que exigen tratamientos prolongados y costosos, particularmente en el caso de niños, tal como lo denunciaban especialistas en los temas amazónicos

en un principio se presenta como una demanda contra la empresa, termina desviándose hacia un conflicto con el Gobierno.

b) La participación comunal en la fiscalización ambiental.

Lo importante de este conflicto es que dio legitimidad a la demanda de las comunidades nativas para participar en la fiscalización ambiental, particularmente en el control de la calidad del agua. Como consecuencia de esta acción se produjeron cambios en los reglamentos de fiscalización de las actividades petroleras y mineras. La fiscalización ambiental y la participación de la comunidad en el monitoreo ambiental fue un acuerdo que pronto fue levantado y asumido como una exigencia de las poblaciones a los proyectos mineros e hidroenergético.

Lo importante de esta lucha de las comunidades Achuar en el Río Corrientes es el reconocimiento de la participación de la población en el monitoreo del agua. Esta demanda luego apareció en otros conflictos, como señal de que en efecto, los conflictos ambientales habían encontrado un espacio para el diálogo.

c) Redes de solidaridad como actores en el conflicto social amazónico.

En torno al conflicto del río Corrientes se desarrollaron intensas campañas de solidaridad a las comunidades amazónicas que tuvieron un impacto en la opinión pública nacional como internacional. Numerosos foros y colectivos para la defensa de los pueblos indígenas hicieron visible un conflicto que podía pasar inadvertido. Ciertamente hicieron que el tema de la Amazonía y la suerte de los pueblos amazónicos se convirtieran en un tema sensible de la comunidad internacional.

Lo que dejó en evidencia esta experiencia del río Corrientes es que la defensa de los pueblos indígenas amazónicos y la protección de los recursos naturales eran muy sensibles ante la opinión pública internacional al punto que las redes sociales de solidaridad se han constituido en un actor importante en los conflictos sociales amazónicos. En algunos casos, como el relatado, también se pudo apreciar el interés de determinados grupos de poner agendas que no necesariamente se relacionan con la agenda de negociación específica entre la empresa y la comunidad. Es el caso, de la demanda por la autodeterminación de los pueblos indígenas

amazónicos que apareciera en la plataforma de negociación de la FECONACO⁴⁴, o el tema de la recuperación de territorios originarios, o la soberanía territorial de los pueblos indígenas amazónicos, como se presentó en el caso específico de la lucha de las comunidades Achuar en el Río Corrientes. Temas que puesto no fueron puestos en la mesa de negociación porque su tratamiento escapaba a la negociación específica del conflicto.

Sin embargo, la enorme presión internacional en torno al conflicto de los Achuar evidenció que en efecto, la cooperación y la solidaridad internacional se habían convertido ya en actores imprescindibles en todo el largo proceso de conflictos en la Amazonía peruana

d) La consulta a los pueblos indígenas

Entre los temas de la plataforma de lucha de la FECONACO incluía un punto relacionado con la negativa a las concesiones de nuevos lotes petroleros. Aunque no apareció de manera específica el pedido de la consulta previa, ni fue un tema del trabajo de la comisión que trabajó el cumplimiento del Acta de Dorissa, lo cierto es que pronto esta demanda fue adquiriendo mayor peso en otras zonas de comunidades.

La consulta previa e informada no estaba contemplada en la normatividad que regulaba las exploraciones petroleras, sin embargo, en las nuevas exploraciones petroleras se aceptaba como implícito el hecho de que las comunidades debían ser consultadas por las empresas. El tema de la consulta fue adquiriendo mayor importancia luego del conflicto del Río Corrientes, al punto que luego fue una de las principales banderas de movilización de los diferentes actores sociales de la Amazonía. Las empresas en cierto modo se vieron obligadas a redoblar sus trabajos de convencimiento a las comunidades y pueblos amazónicos; y ampliaron su oferta de beneficios con el fin de construir bases de una nueva convivencia.

⁴⁴ La autodeterminación como bandera regionalista y de integración de pueblos amazónicos, que en casos como el de los pueblos Achuar supone la constitución de un status especial para un pueblo que está en ambos lados de la frontera peruano – ecuatoriana. Esto ha generado resistencia porque afecta la integridad territorial del Estado Peruano

En algunos casos lograron que en efecto la consulta se realice con resultados positivos para las comunidades y las empresas petroleras; pero en otros casos no, lo que incrementó la sensación de los diferentes actores del conflicto amazónico de estar frente a procesos sociales y políticos de mayor trascendencia⁴⁵.

2.4. LOS CONFLICTOS AMAZONICOS DE VUELTA

Se esperaba que con el cumplimiento de los acuerdos del Acta de Dorissa, se recuperaba la tranquilidad en el río Corrientes, pero no fue así; unos meses más tarde - marzo 2008 - estalló un nuevo conflicto social esta vez con un saldo trágico ¿Qué pasó?

El 10 de marzo más de 200 comuneros Achuar se movilizaron en grupos para tomar las instalaciones del Lote 1AB; la carretera para detener las vehículos de la policía y la empresa, y las instalaciones del aeropuerto de Andoas. Tres noches antes un grupo de manifestantes intentó tomar las oficinas de Graña & Montero en el campamento petrolero pero fueron desalojados por la policía⁴⁶. Aparentemente era una demanda laboral la que había impulsado a los comuneros a tales acciones que sorprendieron a la empresa, porque – según ellos - ya estaban en tratos con los comuneros y se tenía previsto una negociación con funcionarios de la Dirección Regional de Trabajo de Loreto, del MEM y PCM.

⁴⁵ Es muy frecuente encontrar en las revistas y redes sobre comunidades amazónicas con puntos de vistas que consideran que los conflictos amazónicos constituyen la expresión de una “Resistencia Amazónica”, y que éstas expresan el enfrentamiento entre dos modelos de desarrollo en la Amazonía: la que deteriora el ecosistema, pelagra la biodiversidad existente; y la otra estrategia extractivista, que explota los recursos naturales: petróleo, gas, minas y los bosques Yomar Meléndez Rozas: “Reflexiones sobre la Resistencia Amazónica”. Artículo circulado en internet.

⁴⁶ Según los reportes de los diarios, señalaban que “cuando la situación parecía volver a la calma, luego de tres días de protestas por parte de los colonos que trabajan en el lote 1AB de PLUSPETROL Norte, un ataque inesperado cambió repentinamente el curso de los acontecimientos en los alrededores del aeródromo de esta compañía en Andoas (distrito de la provincia de Maynas). Según testigos los manifestantes habrían robado 15 camionetas de PLUSPETROL, con las cuales habrían hecho recorridos entre las comunidades amenazando a los trabajadores de la petrolera (El Comercio – La República)

El hecho más grave sin embargo se produjo unos días después (22 de marzo) cuando - según la versión de la Policía -, ya se había recuperado el control del aeropuerto, un grupo de manifestantes disparó desde los matorrales matando al oficial de la policía Jaime Armando Reyna Ruiz⁴⁷ que se encontraba en la pista de aterrizaje. Las explicaciones que se dieron de este incidente eran confusas: según los dirigentes nativos con el interés de exculpar de tal acción a los comuneros, denunciaban que la toma del aeropuerto y de la carretera, fueron generados por “infiltrados” al que los identificaron como “colonos” quienes pretendían formar una empresa comunal⁴⁸, acusando a uno de ellos de ser el autor de los disparos. Este hecho dramático mostró que en realidad estaba en curso un nuevo

⁴⁷ Las versiones sobre la muerte del policía difieren según los testigos: dirigentes de la FECONACO en sus primeras declaraciones dijeron lo contrario: que el enfrentamiento se habría producido cuando uno de los policías agredió a una mujer, lo cual causó la respuesta a balazos de su cónyuge, lo que desató el sangriento ataque. Denunciaba por el contrario la muerte de dos nativos Achuares y la desaparición de otros nativos. Pero esta versión no se confirmó (Declaraciones de César García, presidente FECONACO). Otro testimonio es el de Ananías Shimoras, dirigente del mismo gremio declaró informó que un miembro de la comunidad de Titiyacu resultó herido, y que hasta el momento cinco nativos de otras comunidades permanecen en calidad de desaparecidos, entre ellos un dirigente de las comunidades del río Pastaza, quien encabezada las protestas. Según los reportes de los diarios que cubrieron en extenso el incidente, “la muerte del policía en el aeropuerto de Andoas se produjo debido a los perdigones a quemarropa que le impactaron en el corazón. La autoridad narró que cuando el aeropuerto Alférez FAP Alfredo Sara Bauer ya estaba controlado por el personal de la Dirección Nacional de Operaciones Especiales (Dinoes) tres individuos “salieron de la maleza con escopetas (.) y disparan a quemarropa al personal policial. Al efectivo que fallece le cayeron los perdigones en el corazón Los otros 11 efectivos recibieron perdigones en la cara y en otras partes del cuerpo, (al parecer, con escopetas de retrocarga, que en esta región son utilizadas para la caza)”. Roberto Ochoa B. Corresponsal del diario La República.

⁴⁸ Según el enviado especial del diario El Comercio. “Los infiltrados querían crear empresa para “tercerizar servicios” a PLUSPETROL”, Para lograr su propósito instigaron a los indígenas a tomar las instalaciones y promover el enfrentamiento. Fueron “un grupo de inescrupulosos foráneos a la comunidad nativa el que propició la violencia en el aeródromo de la compañía argentina y el posterior ataque a los agentes del orden”. Para fundamentar su posición mencionaron que “de las 31 personas detenidas, la mayoría de ellos mestizos... habrían llegado desde otros lugares del oriente peruano para infiltrarse en el grupo de nativos”. Esta tesis también la sostiene el editor del diario La República citado. “Para nadie es un secreto – dice - que la masiva presencia de colonos en tierras Achuar busca desarticular la organización de las comunidades nativas, y son precisamente estos colonos “infiltrados” los responsables del ataque armado a la PNP. De paso, han logrado convencer a algunos Apus para la instalación de “services” que sólo benefician a la petrolera.”

conflicto en el territorio de las comunidades nativas. Ya no era la defensa del medio ambiente, ni la negativa a la presencia de las petroleras. Era una demanda distinta, diferente a las anteriores: reclamaban un incremento de salarios, además de la construcción de una pista de cinco kilómetros más la entrega de una camioneta para la comunidad. No era una demanda nueva, por cierto, desde el 2006 algunos jefes o Apus exigían el incremento de los jornales de los comuneros que prestan servicio a la PLUSPETROL NORTE⁴⁹, lo que en cierta forma evidenciaba que se estaba produciendo una paulatina inclusión de las poblaciones nativas como fuerza laboral pero de empresas contratistas, y que un aproximado de doscientos laboraban como obreros de dichas empresas. Los nativos y sus líderes demandaban pertenecer a la empresa PLUSPETROL ellos se consideraban trabajadores de dicha empresa con el objetivo de ganar el mismo salario y contar con los mismos beneficios de los trabajadores de planta de la empresa⁵⁰.

Es probable que este lamentable incidente haya tenido impacto en las comunidades achuar, que de pronto se vieron en medio de una enorme tensión social producto ya no solo de la muerte del policía sino lo que al parecer era una nueva realidad: la demanda laboral de los comuneros nativos, que si bien en un principio no era la demanda principal, de pronto surgió con una fuerza y violencia no vista en otros reclamos. La demanda laboral como hemos visto no era nueva, ya en los primeros convenios de las comunidades con la empresa PLUSPETROL se firmaron acuerdos para la contratación de personal, pero no se precisaron las obligaciones. Por lo demás los convenios que se firmaban no eran con la FECONACO sino con

⁴⁹ Además de ello solicitaba acceso a movilidad y agua potable, pues PLUSPETROL – según denunciaban en los medios - sólo les entregó pozos subterráneos, de difícil acceso y escaso contenido La República 21 de marzo 2008

⁵⁰ La demanda salarial era pasar de ganar S/. 1,000 a S/. 1,500. la demanda de los trabajadores es ganar S/.1.500, como el resto de los trabajadores y mayor participación en los programas laborales. Aunque según la empresa la demanda que presentaron es por ganar S/.2.500, monto muy superior a los salarios normales de la región. (Declaraciones de César García Sandy, presidente de FECONACO). Según la empresa, “los comuneros desarrollan labores de reforestación, traslado de maquinaria y metalmecánica. No están afiliados a ningún sindicato; tampoco pertenecen a una comunidad nativa en específico”.

los jefes de las comunidades nativas⁵¹. Aunque no se tuvo mayor conocimiento del cumplimiento de estos compromisos.

Esta demanda de empleo que generó el conflicto generó problemas internos en las comunidades, según daban cuenta los reportes de los diarios de la región⁵²; pero quizá el cambio más significativo ya se estaba produciendo: la provincia del Datem del Maraón ya era un escenario de disputa de liderazgo ya no era un conflicto interno de comunidades pertenecientes a gremios rivales, también estaban surgiendo otros actores con demandas y aspiraciones propias.

El Río Corrientes mantuvo un constante estado de movilización en los años siguientes. Unos meses más tarde: junio 2008 y abril - junio 2009, la AIDSEP y la ORPIAN (a la cual pertenece la FECONACO) participaron activamente en las dos huelgas nacionales amazónicas en contra de los decretos legislativos aprobados en el marco del Tratado de Libre comercio con Estados Unidos de Norteamérica, que culminara con el saldo trágico de los enfrentamientos en Bagua.

⁵¹ Así por ejemplo en el 2002, se da cuenta del convenio firmado entre la Comunidad Achuar de Nuevo Jerusalén Ver “Resumen del Convenio de Uso de Tierras entre la Comunidad Indígena Nuevo Jerusalén y la Empresa Petrolera PLUSPETROL” En <http://www.Achuarperu.org/es/91documentos/>

⁵² Según medios de prensa como el diario La República y El Comercio, informaban que “tras el fatídico incidente del sábado último el hasta ayer Apu de Andoas, Hemiterio Hualinga, había perdido la confianza de su pueblo, por lo que fue destituido del cargo. En su reemplazo fue elegido como Apu de Andoas Marcial García Carejano”. (La República, 16 de marzo 2008). Esto lo resaltó también Juan Manuel Figueroa, jefe de la Unidad de Conflictos Sociales de la Presidencia del Consejo de Ministros, que señaló que “varios jefes de las diferentes comunidades nativas comprometidas (los llamados apus) habrían sido relevados de sus cargos por no haber previsto un desenlace como el que se produjo, y los nuevos líderes encabezarían las rondas de conversaciones con los representantes del Gobierno Central enviados a la zona y con los funcionarios de PLUSPETROL.” (El Comercio, 17 de marzo 2008)

El 2010⁵³, en los meses de junio a diciembre nuevamente las comunidades Achuar realizaron movilizaciones y la peculiar toma del Río Corrientes con el cual impedían que surquen barcazas de la empresa petrolera y de comerciantes. La razón fue el derrame de petróleo en el Río Corrientes que ocasionó un daño ecológico considerable al río y al ambiente. Si bien en todo este proceso se llegaron a acuerdos y compromisos de las comunidades afectadas con la empresa la intensidad del conflicto se avivaba ya por nuevos derrames o por mayores exigencias de las comunidades para que se les dote de alimentos y agua.

Evidentemente el conflicto social de las comunidades Achuar del Río Corrientes con la empresa PLUSPETROL NORTE va a ser una constante en el escenario político nacional por la desconfianza de las comunidades nativas y sus liderazgos respecto de la actuación del Estado y de las empresas, pero también porque en torno al problema de la Amazonía Peruana se van surgiendo nuevas realidades con nuevos actores.

⁵³ El 6 de junio 2010 se reactivó un conflicto con las comunidades Achuares por el accidente de una barcaza de petróleo que se quebró y derramó 302 barriles de crudo al río Corrientes. En octubre, la crisis se agravó por la rotura de una tubería en una estación en Nauta que vertió tres barriles de petróleo. Finalmente el 19 de diciembre, el conflicto volvió a intensificarse por un nuevo derrame de casi un barril de petróleo cerca de la comunidad 12 de Octubre. (Información extraída del Diario El Comercio. www.comercio.pe)

3. LA MESA ANDINA Y EL CONFLICTO SOCIAL EN AYACUCHO, ABANCAY Y ANDAHUAYLAS

3.1. ESCENARIO Y ANTECEDENTES DEL CONFLICTO ANDINO

a) Andahuaylas un largo conflicto agrario

El 10 de junio 2009 el Frente de Defensa Regional Agraria de Apurímac (FEDRA), pero cuya base principal era la provincia de Andahuaylas convocó un paro indefinido dentro de una coyuntura especial. Unos días antes se había producido los trágicos sucesos de Bagua (5 de junio) con el saldo de 34 muertos. Los días tensos de esa coyuntura especial se tornaba más crítica con el anuncio de que nuevas regiones se plegarían al conflicto amazónico.

Las acciones violentas que se registraron en la ciudad de Andahuaylas hacían prever que el conflicto podía extenderse a nuevas zonas de la sierra sur peruana. Razón por el cual el Ejecutivo, luego de intentos infructuosos de diálogo encargó al entonces Ministro de Agricultura Carlos Leyton⁵⁴, para abrir la negociación con los grupos y líderes que encabezaban estas manifestaciones. Pocos días más tarde se convocó a los diferentes gremios de Ayacucho – Huancavelica y Apurímac para que se integren en una mesa denominada “Mesa de Diálogo para el Desarrollo Integral de los Pueblos Andinos en extrema pobreza”, vale decir, el Ejecutivo decidió abrir la agenda de negociación a otros actores y poner en debate otros temas ya de carácter macro regional. La particularidad de esta Mesa era su composición multisectorial y macro regional.

El motivo de la protesta de los productores agrarios de Andahuaylas, sin embargo era muy específico: exigían que el Estado les compre la sobreproducción de papa de ese año a un precio que les permita recuperar sus costos de producción. No era este conflicto un tema nuevo en el historial de los conflictos agrarios en la provincia de Andahuaylas. Los primeros enfrentamientos por el tema de la sobreproducción y caída de los precios de la papa datan

⁵⁴Ver Fernando Rospigliosi: en

http://compartidospacio.blogspot.com/2009_06_01_archive.html. Detalle de la crisis de Bagua y Andahuaylas.

de enero del 2000. En ese año, en los meses de abril y mayo, productores agrarios de Andahuaylas y Chincheros organizados en el Frente Regional de Agricultores de Apurímac exigían que el Estado a través del PRONAA compre la producción de papa, pero a precios reales de producción, toda vez que los precios de mercado estaban devaluados⁵⁵.

Los conflictos por el precio de la papa continuaron en el 2001 (septiembre); enero y junio 2002; marzo - abril 2004; abril 2005; mayo – junio 2009. Todas estas movilizaciones, paros, bloqueos estuvieron cargados de violencia y enfrentamientos entre comuneros y policías. Todos estos conflictos, por lo demás se concentraban en Andahuaylas y Chincheros. La organización que los convocaba era el Frente de Defensa Regional Agrario de Apurímac (FEDRA); en torno a ella se plegaban los maestros del SUTE de las provincias de Andahuaylas y Chincheros, los estudiantes universitarios, pobladores y comerciantes, enarbolando cada quien banderas diferentes.

Ciertamente, que había razones que dinamizaban la protesta como por ejemplo las bajas temperaturas que en abril del 2002 afectaron seriamente a los pobladores de las zonas de puna de Huancavelica, Apurímac, Ayacucho, Cusco y Puno; pero quienes se movilizaban no eran precisamente los comuneros más pobres, sino productores agropecuarios y comerciantes que se sentían afectados por la caída de los precios⁵⁶.

Las negociaciones del 2002 establecieron las pautas de los conflictos posteriores: si bien el conflicto se iniciaba por una demanda específica, sin embargo, ya sea por la presencia de

⁵⁵ Manifestaban que la arroba de papa (11 kilos) cuesta en el mercado 1,50 céntimos mientras que en chacra se paga sólo 0,80 céntimos, es decir el kilo a menos de 0,05 céntimos.

⁵⁶ “El gobierno no descarta que detrás del paro en Andahuaylas se encuentren los intereses de grandes comercializadores de papa, que pretenden que se les pague un elevado precio por su producto, afirmó el viceministro de Agricultura, Julio Escudero. Dijo que se ha podido advertir que tres o cuatro grandes acopiadores de papa en la región están presionando a las comunidades campesinas para que exijan al gobierno el pago de 70 céntimos de sol por cada kilo de papa, cuando en el Mercado Mayorista de Lima cuesta tan sólo 50 céntimos. Escudero manifestó que lo que pretenden los acopiadores es un precio irracional, ya que el costo de producir un kilo del tubérculo no supera los 25 céntimos” (Correo, 4.4.2005)

nuevos actores o porque las circunstancias habían hecho converger otras demandas, es que las autoridades de gobierno buscaron concentrar en un solo acto la negociación de plataformas amplias como por ejemplo creación del Banco Agrario para que se otorguen créditos a campesinos, rebaja de insumos (fertilizantes, pesticidas), titulaciones de tierras comunales, construcción o rehabilitación de carreteras; más apoyo alimentario, nombramientos de profesores. En otros casos, las autoridades buscaban otorgar beneficios que no estaban contemplados en la plataforma como la promesa de donación de tractores a los comuneros en conflictos, que generó un efecto adverso: por un lado, otras comunidades que no habían participado en el conflicto y que estaban en peores condiciones de pobreza demandaban igual apoyo; pero por otro, esta promesa de los tractores no se cumplió porque los trámites para desaduanar los tractores debían correr a cuenta de los campesinos.

b) Abancay y los conflictos de gobernabilidad regional

Dada las características y la historia de Apurímac, los conflictos que enfrentaban a los productores y comuneros de Andahuaylas no involucraban ni movilizaban a los pobladores de Abancay, la capital de la Región. Abancay desde siempre tenía sus propias demandas, sus propias preocupaciones, y muy difícilmente coincidían los intereses de Andahuaylas con los de Abancay y las provincias mineras de Cotabambas, Grau y Aymaraes. En dichas provincias el tema principal que motivaba discusiones entre las organizaciones sociales y políticas era el impacto del Proyecto Las Bambas de propiedad de la empresa XStrata, el más importante proyecto minero del país. Pero el conflicto tenía una particularidad: las organizaciones sociales no se oponían al proyecto minero, sino que se producía en torno a las disputas por el Fideicomiso de las Bambas que disponía de aproximadamente 45 millones de dólares administrados por PROINVERSION. Esta entidad, encargada de la promoción de las ventas de las concesiones mineras había terminado administrando un fondo que en teoría le correspondía administrar a las comunidades y municipalidades de la provincia de Cotabambas lo que generó intensas disputas con las comunidades y organizaciones campesinas por la administración y la direccionalidad del gasto. Pero este era un conflicto debidamente focalizado en Cotabambas. No se extendió a otras provincias, de tal manera que se podía decir que en realidad no existía en la provincia

ni en la región una oposición a los proyectos de exploración minera⁵⁷.

El principal conflicto que alteró la gobernabilidad regional se daba en torno a la hegemonía entre las dos provincias de Andahuaylas y Abancay: era un conflicto recurrente que derivaba en serios enfrentamientos que desestabilizaban al gobierno regional. Por cierto, en la tradición de la región existe y se reconoce la rivalidad entre las provincia de Andahuaylas contra la provincia de Abancay (capital del departamento), cuyo punto culminante se produjo en la primera regionalización (1989), cuando la provincia de Andahuaylas se integró a la Región Wari (Ayacucho – Ica); y la provincia de Abancay a la región Inka (Cusco – Madre de Dios).

Con el nuevo proceso de regionalización de inicios de la década del 2000 este conflicto se reavivó. El primer conflicto se produjo durante la primera semana noviembre 2001, cuando las organizaciones del Frente de Defensa de los Intereses de Apurímac se enfrentaron a la policía exigiendo la remoción Héctor Oscorima presidente del Consejo de Administración Regional de Apurímac (CTAR). Los enfrentamientos se produjeron en la ciudad de Abancay, y la razón de fondo era el intento de Oscorima de trasladar la sede del CTAR hacia Andahuaylas. Este enfrentamiento era encabezado por el alcalde de la provincia de Apurímac. El mencionado funcionario tuvo que renunciar luego de intensos enfrentamientos en la ciudad.

En agosto del 2004, el presidente regional, Luis Barra Pacheco (originario de Abancay), electo para el periodo 2002 -2006, fue vacado por el Consejo Regional por una Resolución del Jurado Nacional de Elecciones. Le sustituyó la vicepresidenta regional, originaria de la provincia de Andahuaylas; pero en diciembre del 2006, dicha presidenta fue vacada por una revuelta popular que tomó por asalto la ciudad de Abancay, e incendió locales. La razón aparente fue la actitud de la presidenta de re direccionar la inversión del presupuesto de la región: había decidido (vanamente porque no

⁵⁷ No se produjeron más conflictos en torno a la minería, salvo un caso de paro de la comunidad campesina de Tapairihua en enero del 2010, contra la empresa minera Southern Perú, propietaria del proyecto cuprífero Los Chankas, exigiendo, entre otros puntos, la paralización de los trabajos de exploración a raíz del incumplimiento de una serie de promesas y el pago a indemnizaciones por los daños ambientales ocasionados, por la empresa.

concretó el intento) realizar una obra en la provincia de Andahuaylas con fondos presupuestados para provincia de Abancay.

El nuevo presidente regional, David Salazar, (periodo 2006 – 2010) también era de la provincia de Andahuaylas y de pronto se vio envuelto en un conflicto sumamente violento que se inició en octubre y concluyó en diciembre del 2009. Esta vez el Frente de Defensa de Apurímac lo acusó de haber roto un compromiso con las otras sub regiones de Apurímac al haber hecho aprobar sin consentimiento de la Asamblea Regional una partida para el financiamiento de la construcción del Hospital Regional de Andahuaylas en el presupuesto 2010. El conflicto era aparentemente insensato: se oponían a la decisión de otorgar una partida de 60 millones para la construcción del nuevo Hospital de Andahuaylas. Reclamaban como alternativa que el Gobierno de una partida adicional de 60 millones de soles orientados a la ejecución de proyectos estratégicos pero para todas las provincias.

No había posibilidades de acuerdo frente a una obra que aparentemente beneficiaba a la salud de una provincia y probablemente de otras provincias cercanas. Pero este conflicto derivó luego hacia la confrontación contra el Presidente Regional David Salazar Morote (originario de la provincia de Andahuaylas). Lo sorprendente era que no solo las organizaciones populares de la provincia de Abancay exigían ese cambio sino también los propios consejeros regionales quienes en una sesión de Consejo Regional decidieron vacarlo y nombrar en su reemplazo al vicepresidente regional Willer Taipe Huamaní. Incluso llegaron a juramentarlo en el cargo, hecho que posteriormente el Jurado Nacional de Elecciones desconoció y no validó.

Lo que venía a mostrar que los conflictos en la Región Apurímac en realidad distaban mucho de ser demandas regionalistas; más aún, eran conflictos que no traspasaban el espacio local. Eran conflictos difíciles de negociar, imposibles de conciliar, salvo que el tiempo o el aquietamiento de las pasiones obligaba a suspender el enfrentamiento hasta otra nueva oportunidad (o desliz de la autoridad regional).

c) Ayacucho y la Marcha de los Waris

Los conflictos sociales en Ayacucho tenían una particularidad: eran acciones focalizadas en zonas geográficamente distantes como las movilizaciones y paros de los productores de hoja de coca del Valle del Río Apurímac, las huelgas de los servidores públicos (magisterio, docentes y trabajadores universitarios); y las constantes pugnas de las comunidades campesinas por las disputas de linderos o de sus recursos naturales⁵⁸. También se presentaron conflictos de comunidades contra empresas mineras, pero no eran relevantes en la medida que la minería en la Región Ayacucho no es significativa.

Los casos de mayor repercusión se presentaban en Huamanga y Huanta siendo los de mayor frecuencia e impacto político las movilizaciones de los maestros organizados en el SUTE regional. Este sector del magisterio radicalizó sus acciones en las primeras semanas de junio 2007 con la exigencia de la eliminación de la evaluación docente y la derogatoria de la Ley del Profesorado.

La huelga en un principio magisterial incluyó las demandas de otros sectores de la población lo que en efecto hizo que ésta se prolongara por más de 20 días. Pero en la medida que el centro de la confrontación se estaba extendiendo en las zonas rurales por un conflicto entre los productores de papa contra el gobierno regional⁵⁹, las diferentes organizaciones sociales y políticas de la región buscaron una solución política en el escenario nacional demandando al Gobierno Nacional la resolución de los diferentes conflictos en la Región Ayacucho. Para tal fin organizaron la “Marcha de los Wari” hacia Lima en julio del 2007 con un objetivo preciso: llegar a un acuerdo de las instituciones públicas regionales

⁵⁸ Es el caso, por ejemplo del enfrentamiento de las comunidades Apongo, Uyuccasa, Raccaya, contra la propietaria actual es la empresa Consorcio Minero S.A. – CORMIN, propietaria de Mina Catalina Huanca, conflicto antiguo que se reactivó en noviembre 2006 con una demanda ambiental por causa de los relaves y movimiento de tierras generados por la actividad minera de la mencionada empresa.

⁵⁹ La huelga de los productores de papa se realizó porque el Gobierno Regional de Ayacucho no pudo llegar a acuerdos respecto de la administración de los 9.5 millones de soles que otorgó el gobierno para dar créditos a los afectados por las heladas: los productores de papa exigían que se amplíe a 25.5 millones de soles, y ser ellos los que administren su uso

con el Gobierno Central para establecer una política preferencial para que se incremente el presupuesto a los programas y proyectos de inversión pública en Ayacucho.

La acción tuvo resultado: la Presidencia del Consejo de Ministro aceptó la conformación de una Comisión Multisectorial para trabajar de manera conjunta la Agenda Única que exigía el Gobierno Regional y las organizaciones sociales de Ayacucho. El 25 de agosto 2007 se publicó en el diario Oficial El Peruano, la Resolución Ministerial N° 247-2007-PCM, que constituyó la Comisión que participará en la Mesa de Trabajo por Ayacucho a fin de definir la agenda para lograr un acuerdo integral de lucha por la reducción de la pobreza y otros. El 20 de setiembre del 2007, en la ciudad de Huamanga, se instaló la Mesa de Trabajo por Ayacucho, con la presencia del Primer Ministro y el Ministro de Salud, teniéndose como objetivo que los tres niveles de Gobierno articulen una agenda de trabajo concertada 2007 al 2011 por la reducción de la pobreza y promoción del desarrollo del departamento de Ayacucho⁶⁰.

En cierta forma, el tratamiento de una plataforma, amplia, compleja con diversos interlocutores solo podía ser tratada en un espacio político con la participación del Primer Ministro y los ministros de Educación, Salud, Transportes, Agricultores. Pero nada de lo presentado en estas demandas podía ser concretado en un acuerdo de compromiso porque no existían los mecanismos formales que obligasen a su cumplimiento. No obstante, las negociaciones de una plataforma amplia con los representantes de las organizaciones sociales y las autoridades regionales adquirirían el carácter simbólico de poner en discusión los lineamientos de políticas y las prioridades de los sectores en inversión pública dentro del marco de su presupuesto anual.

La Agenda Wari, instalada formalmente, no resolvió las demandas de la región Ayacucho, sino que se convirtió en un espacio de diálogo para concertar las políticas públicas para la Región

⁶⁰ A continuación se instalaron las Comisiones Técnicas Sectoriales (CTS) integradas por representantes acreditados por el Gobierno Regional de Ayacucho y por la representación del Gobierno Nacional (Ministerios); estableciéndose que los acuerdos serían tomados por consenso y no por votación y que la agenda de Ayacucho será concertada con las 11 provincias del Departamento y los tres niveles de gobierno, dichas CTS son las siguientes: Energía y Minas, Salud, Educación, Agricultura, Transportes.

Ayacucho, sin tener estos acuerdos carácter resolutivo. Se convirtió también en un espacio donde las diferentes organizaciones sociales, autoridades y líderes de la región buscaron legitimar su demanda con la inclusión en la agenda de diálogo. Las reuniones que posteriormente se realizaron en Ayacucho adquirieron pronto ese carácter: se lograron construir consensos pero no se resolvía la demanda específica. Meses después (octubre 2007) las quejas de las organizaciones participantes denunciaban que la Mesa no resolvió la demanda presentada por las comisiones. En realidad no hubo una real implementación de los acuerdos y la denominada Agenda Wari cayó en desuso, ya no fue reactivada.

Los conflictos se volvieron a reactivar pero un año después. Esta vez ya no era el Gobierno Regional quien canalizara la protesta sino los grupos más radicales que conducían el Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho; éstos convocaron un nuevo paro en julio 2008 exigiendo el cumplimiento de los compromisos asumidos en la Agenda Wari; sin embargo, el conflicto central de este gremio se dirigía hacia el gobierno regional y el presidente regional Ing. Ernesto Molina Chávez.

3.2. EL CONFLICTO DE JUNIO 2009 Y LA CONFORMACIÓN DE LA MESA DE DIALOGO ANDINO

La huelga de los productores de papa de Andahuaylas 2009 tenía cierto parecido con los antecedentes mencionados pasados en la misma zona, con una sola excepción: se producía en una coyuntura marcada por la huelga de las comunidades indígenas amazónicas y los trágicos acontecimientos de Bagua que ocasionaron la muerte de 24 policías y 10 comuneros nativos.

Dado que el país vivía momentos de gran tensión, el Primer Ministro de entonces, Yehude Simon, buscó que la huelga de los campesinos de Andahuaylas no se prolongara ni extendiera a otras provincias. Quizá esto explique su decisión de abrir el espacio de diálogo con las regiones de Huancavelica – Ayacucho y Apurímac, y convocar a los presidentes regionales, más los representantes de las comunidades campesinas de las regiones mencionadas.

La Resolución Suprema que conformó esta Mesa⁶¹ era similar a la conformación del Grupo para la resolución del conflicto con las comunidades amazónicas. Ambas eran salidas de emergencia a una crisis que, como dijimos, amenazaba con extenderse a otras regiones. Pero si bien correspondían a un momento especial, sin embargo, la salida de constituir Mesas de Trabajo o Grupos Especiales fue pensada básicamente para amenguar la crisis y construir soluciones concertadas a las demandas presentadas.

En tal sentido, la demanda de los productores de papa de Andahuaylas, por ser recurrentes, según el Gobierno, debía ser resuelta dentro de un plan integral de Desarrollo, pero al plantearse como meta la elaboración de un Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Andinos (PDIPA), terminaba diluyendo la atención de la demanda específica de estos productores, e incluyendo a otros actores que no estaban en conflicto o que, como en el caso de la región Ayacucho, demandaban una atención especial o preferente, tal como lo reclamaban.

El problema era que la forma cómo pretendía ser encarado el trabajo de la construcción del PDIPA, ya se había intentado hacer para el caso de la marcha de los Wari de Ayacucho con los resultados ya mencionados. La metodología era la misma: se convocaba por Resolución Suprema; los participantes eran los representantes de los presidentes regionales de las tres regiones, más los representantes de tres ministerios, seis alcaldes provinciales y de las comunidades campesinas de las regiones mencionadas⁶². Por la composición de este organismo se podía colegir, que en realidad no se iba a negociar en específico ninguna demanda, sino que se trataba de construir una propuesta de desarrollo como en efecto sucedió.

⁶¹ Resolución Suprema 135-2009-PCM del 27 de junio, modificado luego por el Decreto Supremo 201-2009-PCM.

⁶² La composición establecida en la RS 135-2009-PCM era la siguiente: Los presidentes los gobiernos regionales de Huancavelica, Ayacucho y Apurímac. Los Ministros (sus representantes) de Agricultura, Mujer y Desarrollo Social, Energía y Minas, Transporte y Comunicaciones y Presidencia del Consejo de Ministros. Dos alcaldes (uno provincial y otro distrital) de las tres regiones, y nueve representantes de las organizaciones de comunidades campesinas.

La Mesa Andina está integrada por el Ministro de Agricultura que lo presidía, representantes del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, y de la Presidencia del Consejo de Ministros; los tres presidentes regionales de Ayacucho, Apurímac y Huancavelica, y representantes de las organizaciones de comunidades campesinas de las tres regiones mencionadas. Organizó su trabajo en cuatro grupos de trabajo:

1. Grupo de Trabajo que analizará los Decretos Legislativos y aspectos legales presentes en el Acta de Andahuaylas, que se consideran atentatorios a los derechos de las comunidades y que constan en el Acta de Andahuaylas.
2. Grupo de Trabajo sobre los Proyectos de Infraestructura referidos a: Carreteras, Irrigaciones, Aeropuerto y Otros.
3. Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Productivo de las comunidades campesinas de las regiones Ayacucho, Huancavelica y Apurímac.
4. Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Social.

Se instaló el 30 de junio con un plazo de 90 días para concluir su trabajo, pero este plazo se extendió hasta el 18 de enero del 2010; en esa fecha los representantes de la Mesa Andina entregaron a la Presidencia del Consejo de Ministros el Informe Final del PDIPA, quien sin mayor trámite lo derivó a todos los Ministerios para que evalúen el contenido de este Informe. Según el reporte del MINAG y los comentarios de los representantes de las comunidades andinas, en dicha reunión se aprobaron, por consenso, el mencionado Plan de Desarrollo de los Pueblos Andinos.

Un año después los acuerdos de este Plan de Desarrollo Andino se perdieron en los diferentes niveles de los gobiernos regionales y los ministerios del gobierno nacional sin haber alcanzado la importancia de ser el instrumento para el desarrollo de las comunidades campesinas y los pueblos rurales de las tres regiones que participaron de esta experiencia.

El resultado de este complejo trabajo de concertación de actores tuvo en realidad dos problemas serios. El primero, que no surgió de una demanda concertada ni de los gobiernos regionales, ni de las organizaciones sociales y agrarias de Huancavelica – Ayacucho y Apurímac. Su convocatoria fue una salida de emergencia que el Presidente del Consejo de Ministros Yehude Simon ideó como una forma de evitar una extensión de un conflicto local. Tampoco fue un compromiso de Gobierno de llevar en serio un proceso de construcción de un Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Andinos. De haberlo sido los Ministerios debieron haber integrado las conclusiones y acuerdos de este plan en sus respectivos Planes Operativos con un marco presupuestal definido. No fue así. Los Ministerios enviaron al trabajo de las comisiones a funcionarios y técnicos sin la orientación ni las directivas específicas; sin la orden específica de asumir compromisos. Esto mismo pasó con los representantes de los tres gobiernos regionales. No participaron funcionarios y/o gerentes con capacidad de decisión; tampoco se sentían obligados a asumir responsabilidades, toda vez que entendían que los acuerdos de cada una de las mesas serían demandas a presentar al gobierno central para que éste los cumpla.

El segundo, que la naturaleza del trabajo de las comisiones fue la recepción de demandas de los representantes de los gremios agrarios y populares; gran parte de ellas constituían demandas reales y necesarias para las tres regiones, pero no eran proyectos específicos sino ideas de proyectos; no tenían referencias específicas de a quién y dónde tramitar su aprobación y ejecución. El resultado final el PDIPA no tenía referencia de presupuesto, salvo la cifra general que calcularon los participantes de 200 millones de soles que servirían para financiar 98 proyectos. Pero estos proyectos en realidad – como se dijo - eran un conjunto de demandas; no eran perfiles técnicos, no tenían un sustento de su viabilidad técnica; tampoco tenían financiamiento.

Lo más lamentable es que el PDIPA se presentó en enero del 2010 cuando ya los gobiernos regionales y los ministerios tenían aprobados sus planes operativos con sus presupuestos respectivos. Sin embargo, como gesto político el Ministro de Agricultura de entonces, Adolfo de Córdova, anunció que se iba a destinar 56 millones de soles para el financiamiento del mencionado Plan, distribuido de la siguiente manera: 30 millones aportaba el Ministerio de Agricultura y 26 millones los tres gobiernos regionales⁶⁰. En realidad era una promesa verbal, puesto que ninguno de los tres

gobiernos regionales había aceptado este compromiso; y el propio Ministerio de Agricultura no contaba con los recursos necesarios para liberar estos recursos de su presupuesto regular⁶³.

Lo que vino después fue la lenta pero paulatina burocratización del trámite de la propuesta: la PCM encargó para que cada Ministerio y Gobierno Regional tratara de incluir en su presupuesto institucional, pero si algunos de los ministerios incluyó algo o parte de los puntos aprobados, lo hizo como parte de sus actividades regulares sin que esto se considere como la ejecución del Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Andinos.

3.3. LECCIONES DE LAS NEGOCIACIONES EN LA MESA ANDINA

Luego de un año de transcurrida la presentación del Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Andinos, cabe preguntarse si es que esta experiencia cumplió el objetivo por el cual fue constituido. A juzgar por el resultado, el grupo responsable de su cumplimiento logró presentar el producto final para el que fue convocado: el Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Andinos, pero el conjunto de acuerdos que estaban contemplados en dicho plan fueron dispersados en los diferentes estamentos del Ejecutivo y de los gobiernos regionales de Ayacucho, Apurímac y Huancavelica, sin que llegaran a incorporar estas propuestas a sus respectivos planes de inversión y/o programas institucionales. La promesa del Ministro de Agricultura de aportar con 30 millones de soles para el inicio de las actividades establecidas en el mencionado plan tampoco se cumplió. Así que a juzgar por los resultados, esta experiencia no resolvió el conjunto de demandas que movilizan a las poblaciones rurales y urbanas de estas regiones. Las razones por las que las experiencias de las “Mesas de Diálogo” con composiciones amplias no resolvieron los problemas que los convocó, se explica por lo siguiente:

⁶³ El acuerdo era el siguiente: “El Ministro de Agricultura, gestionará ante los sectores del Poder Ejecutivo la asignación de 30 millones de soles. El Gobierno Regional de Ayacucho aportará 10 millones de soles; El Gobierno Regional Apurímac 10 millones de soles y el Gobierno Regional de Huancavelica 6 millones de soles”

a) Queda demostrado que la organización de “Mesas de Diálogo” con representaciones de diversos estamentos de Gobierno (Nacional y Regional) y organizaciones de comunidades campesinas, no ayudan a fijar los temas para el diálogo y la elaboración de la agenda de negociación; por el contrario, dispersan las demandas, y desvían la atención de la demanda central hacia la elaboración de plataformas amplias, dispersas, sin sustento que terminan en documentos de muy difícil cumplimiento.

b) El contenido del Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Andinos, no tenía una correspondencia con ningún plan operativo institucional de los Ministerios o Gobiernos Regionales participantes; tampoco contaba con el respaldo de presupuesto en el año ni menos se había incluido en el presupuesto del año siguiente; tampoco tenía carácter vinculante (por usar un término no apropiado para este caso), vale decir, los acuerdos no obligaba a las instituciones del Gobierno Nacional ni de los Regionales a cumplir los puntos contenidos en dicho Plan.

c) Considero que las Mesas de Diálogo solo tienen como función fijar los temas de la negociación entre los actores del conflicto. En este caso, el conflicto iniciado por los productores de papa de Andahuaylas, debió fijarse en las demandas de dichos productores. El haber “elevado” la discusión a un escenario macro para elaborar una propuesta general solo sirvió para distender el conflicto pero no para resolver las causas del conflicto social.

El Plan de Desarrollo de los Pueblos Andinos corrió la misma suerte del Plan elaborado por la Agenda Wari. Aunque los productos elaborados fueron un gran esfuerzo de sistematización de las demandas regionales, éstas no tuvieron el impacto esperado en la concreción de políticas públicas para las regiones de Ayacucho, Apurímac y Huancavelica. Quizá a futuro se pueda aprovechar estas experiencias de concertación de actores diversos y dispersos; pero la condición para que tengan éxito va a depender de trabajar mejores métodos de organización de mesas de diálogo, y de la voluntad expresa de cumplir con los acuerdos alcanzados.

CONCLUSIONES GENERALES

Las tres experiencias analizadas muestran que en un principio desde la Presidencia del Consejo de Ministros hubo la voluntad política de conducir una estrategia de la prevención de conflictos sustentada en el diálogo y la concertación de actores; los hechos narrados, sin embargo, nos muestran que poco tiempo después ésta estrategia se agotó, coincidiendo con el declive del papel protagónico del Primer Ministro Jorge del Castillo.

Pero las razones del poco éxito de esta estrategia se deben entre otras razones a lo siguiente:

1. El conflicto social en los casos mencionados tenían a la base el incumplimiento de compromisos firmados de las empresas con las comunidades campesinas y nativas; siendo este un acuerdo entre actores privados, de pronto se convirtió en un problema social por los niveles de violencia que desarrollaron las poblaciones que con razón o sin ella, decidieron reclamar por la vía de los hechos y demandar la participación de las más altas autoridades, para que hagan cumplir sus demandas. Las empresas, por su lado también recurrían al Estado demandando la recuperación del orden interno y el freno de la violencia como paso previo al reinicio de una negociación rota por las razones expuestas. El fracaso de la negociación de actores privados devino en una crisis.

La ruptura del diálogo tenía a la base la pérdida de confianza entre las partes, basado por la poca credibilidad en los acuerdos, actas, y mecanismos de diálogos que ambas establecían. ¿Cuánto de esa pérdida de confianza y pérdida de credibilidad involucró también a las instituciones del Estado? No hay una evaluación al respecto, pero es evidente que la actuación de las autoridades regionales no era aceptada por las comunidades, por el contrario se les acusaba de negligencia en el cumplimiento de sus funciones, y de parcialidad en las acciones de fiscalización. Los espacios creados para la prevención de los conflictos como las mesas de diálogo se agotaban muy rápidamente; y cuando los conflictos estallaban, la insistencia en el mecanismo de mesas de diálogo ya no tenía credibilidad, sobre todo por la desconfianza y celo entre las partes.

2. La sensibilidad del conflicto en las zonas rurales y amazónicas convocaba la solidaridad de otros actores sociales, de tal manera

que pronto un hecho localizado adquiriría una dimensión política que obligaba a las autoridades de gobierno regional y nacional a convocar reuniones de diálogo. Pero el principal impacto de estas acciones era que estos nuevos actores traían sus propias demandas al punto tal que en los casos señalados pusieron en un segundo plano la demanda original para poner en un primer plano de la negociación las nuevas plataformas.

3. Estallado el conflicto, la crisis generada por la confrontación violenta, obligaba a una negociación al Estado y a las empresas involucradas; pero los errores de percepción que se cometieron en el tratamiento de esta fase de crisis del conflicto social era confundir la negociación para salir de la crisis generada por la violencia, con la negociación de las demandas que levantaban los actores del conflicto.

La negociación de una situación de crisis en realidad solo fija los puntos de una nueva negociación, pero no soluciona las demandas; culmina con la firma de un acta de compromiso de continuar con las negociaciones. El error en el que incurrieron los firmantes de estos acuerdos era considerar que con la firma de dichos compromiso concluía el conflicto social, cuando en verdad, el conflicto regresaba a una fase de negociación; negociación que podía durar un año o más para lograr resultados.

4. Las dimensiones culturales del conflicto social fueron muy poco comprendidas tanto por las empresas involucradas como por los representantes del Estado. En el caso de Combayo los liderazgos rurales se sustentaban en las autoridades de caseríos y grupos familiares organizados en empresas laborales; pero su representación política eran las autoridades municipales; la negociación por tanto se hacía con las autoridades municipales quienes asumían la representación de los movilizadas.

En el caso de las comunidades nativas del Río Corrientes, la confrontación la realizaron las comunidades nativas liderados por sus Apus, pero la negociación corría a cargo de sus organizaciones gremiales (FECONACO). Sin embargo la conclusión del conflicto solo era potestad de los Apus, quienes establecían sus mecanismos de consenso para el levantamiento de una medida.

Lo que mostró ambos conflictos es que los espacios institucionales existentes para la gestión de sus demandas no funcionaban. La conciliación de un conflicto entre una comunidad campesina con una empresa minera no existen. Asimismo la conciliación de un conflicto entre una empresa petrolera con una comunidad indígena no tiene espacios institucionalizados. Los mecanismos establecidos tanto en las normas que regulan la actividad minera y petrolera no se consideran los espacios de conciliación de las demandas.

Es la carencia de estos mecanismos lo que llevó finalmente a que los conflictos derivaran tan fácilmente en confrontaciones abiertas y en crisis social, que en algunos casos se convirtieron en crisis políticas de alcance nacional.



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS SOCIALES
www.pucp.edu.pe/departamento/ciencias_sociales

Centro de Investigaciones Sociológicas Económicas,
Políticas y Antropológicas - CISEPA
www.pucp.edu.pe/cisepa



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ