

Diagnóstico



Participación y vigilancia ciudadana en la actividad minera: implicancias en el derecho a la salud

## Participación y vigilancia ciudadana en la actividad minera: implicancias en el derecho a la salud

ESTUDIO DE CASO DE LA COMUNIDAD CAMPESINA SAN PEDRO  
DE TONGOS Y LA EMPRESA MINERA LOS QUENUALES S.A.

Mario Ríos Barrientos y Henry Armas Alvarado



CIES  
consorcio de investigación  
económica y social



CIES - Observatorio  
del Derecho a la Salud



UNIVERSIDAD PERUANA  
CAYETANO HEREDIA  
FACULTAD DE SALUD PÚBLICA Y ADMINISTRACIÓN

PARTICIPACIÓN Y VIGILANCIA CIUDADANA  
EN LA ACTIVIDAD MINERA:  
IMPLICANCIAS EN EL DERECHO A LA SALUD



---

PARTICIPACIÓN Y VIGILANCIA CIUDADANA  
EN LA ACTIVIDAD MINERA:  
IMPLICANCIAS EN EL DERECHO A LA SALUD

---

ESTUDIO DE CASO DE LA  
COMUNIDAD CAMPESINA SAN PEDRO DE TONGOS  
Y LA EMPRESA MINERA LOS QUENUALES S.A.

Mario Ríos Barrientos y Henry Armas Alvarado



CIES  
consorcio de investigación  
económica y social



CIES - Observatorio  
del Derecho a la Salud



UNIVERSIDAD PERUANA  
CAYETANO HEREDIA  
FACULTAD DE SALUD PÚBLICA Y ADMINISTRACION

- © Mario Ríos Barrientos  
Henry Armas Alvarado
- © Consorcio de Investigación Económica y Social  
Observatorio del Derecho a la Salud  
<[www.consortio.org/observatorio](http://www.consortio.org/observatorio)>
- © Universidad Peruana Cayetano Heredia  
Facultad de Salud Pública y Administración  
<[www.upch.edu.pe](http://www.upch.edu.pe)>

Edición: Lima, diciembre de 2006  
Edición y corrección de estilo: Carmen Ollé  
Arte de carátula: Julissa Soriano  
Impreso por Ediciones Nova Print SAC

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2006-11364  
ISBN 9972-804-66-6

Esta publicación forma parte del proyecto Observatorio del Derecho a la Salud, auspiciado por la Fundación Ford.

El Observatorio del Derecho a la Salud es una iniciativa del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). Su propósito es impulsar una comunidad que articule los derechos humanos con la salud pública, promoviendo los vínculos entre ambos, así como el análisis independiente y la generación de conocimiento útil alrededor del derecho a la salud.

El Observatorio del Derecho a la Salud no comparte necesariamente las opiniones vertidas en la presente publicación, que son responsabilidad exclusiva de sus autores.

# Contenido

Presentación	11
Introducción	13
CAPÍTULO 1 DERECHOS HUMANOS	23
1.1 El Estado y sus obligaciones. El pacto social	24
1.2 La salud como derecho humano	25
1.3 El medio ambiente y los derechos humanos	27
1.4 Relación entre los derechos humanos y la salud pública	28
1.5 Relación entre el derecho a la salud y las funciones esenciales de la salud pública	30
CAPÍTULO 2 OBLIGACIONES DEL ESTADO CON EL DERECHO HUMANO A LA SALUD Y EL MEDIO AMBIENTE SANO DESDE LOS INSTRUMENTOS VINCULANTES	33
2.1 El contenido del derecho a la salud	33
2.2 Obligaciones internacionales en el derecho a la salud y al medio ambiente sano	34
2.3 Derecho ambiental	40
2.4 Marco jurídico. Marco constitucional de los derechos humanos en el Perú. Bloque de constitucionalidad	41
CAPÍTULO 3 CALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN Y VIGILANCIA CIUDADANA	43
3.1 Algunos apuntes iniciales sobre la participación	43
3.2 Calidad de la participación	46

3.3 Metodologías participativas	51
3.4 Vigilancia ciudadana	53

#### CAPÍTULO 4

HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN: REVISIÓN DOCUMENTAL SOBRE LOS ACTORES	59
--	----

4.1 Descripción de la comunidad campesina San Pedro de Tongos y el anexo Lacsaura	59
4.1.1 Espacio geográfico	59
4.1.2 Indicadores sociodemográficos	62
4.1.3 Perfil de salud	64
4.1.4 Diez primeras causas de morbilidad por ciclos de vida en la microrred Churín-Oyón	65
4.1.5 Diez primeras causas de mortalidad por ciclos de vida	66
4.1.6 Cobertura de localidades con vigilancia de cloro residual en agua	67
4.1.7 Ubicación de localidades y vías de comunicación. Distancias hacia el establecimiento de salud	68
4.1.8 Accesibilidad geográfica	70
4.1.9 Tabla de tiempo de espera desde el ingreso del paciente hasta que recibe la atención	72
4.1.10 Productividad	73
4.1.11 Variación de la producción agrícola en Checras 1996-2004	74

#### CAPÍTULO 5

LA EMPRESA MINERA LOS QUENUALES S.A.	79
--------------------------------------	----

5.1 La minería en la zona	79
5.2 La empresa minera	81
5.3 La actividad minera de Los Quenuales S.A.	81
5.4 La planta de filtrado en Lacsaura	83
5.5 Información ambiental	85
5.5.1 Resultados del monitoreo del agua del río Checras como producto de la actividad minera de los Quenuales S.A.	87

5.5.2	Concentración de arsénico en el aire según puntos de monitoreo	89
5.5.3	Calidad del aire en base a variables	90
5. 6	Un trabajo de investigación	91
CAPÍTULO 6		
HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN: EL TRABAJO DE CAMPO		93
6.1	Cumplimiento de las responsabilidades del Estado y sus mecanismos para posibilitar la participación ciudadana y el derecho a la salud	93
6.2	Calidad de la participación y vigilancia de la población en la actividad minera y sus implicancias en el derecho a la salud	96
6. 3	Sobre las discusiones a partir de los resultados	106
6.3.1	Viabilidad de la generación de consensos y compromisos entre diversos actores sociales involucrados	107
CAPÍTULO 7		
DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS		109
7.1	Las responsabilidades en los conflictos sociales. Los actores	109
7.2	La calidad de la participación y las relaciones asimétricas	111
7.3	El conflicto social y las dificultades para la construcción de consensos	113
7.4	Algunas reflexiones sobre el proceso de investigación	114
7.5	El caso del Ministerio de Energía y Minas	115
7.6	Alternativas futuras	118
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		121
BIBLIOGRAFÍA		125



# Presentación

---

Desde una visión holística, los autores proponen el medio ambiente como un espacio de realización del derecho a la salud, pues los derechos humanos, la salud pública y el medio ambiente constituyen filosóficamente una totalidad indivisible.

Diagnosticar el cumplimiento de las responsabilidades del Estado y sus mecanismos para posibilitar la participación ciudadana y el derecho a la salud se convierte en el eje de este estudio, teniendo en cuenta —como planteó Paul Hunt, relator de las Naciones Unidas para el derecho a la salud ante la Comisión de Derechos de la ONU (2004)— que la cobertura de sanidad en el Perú es de las peores de América Latina y aquellos que no tienen acceso al agua y a la sanidad son predominantemente pobres.

Inscrita en los diversos conflictos con las comunidades donde se ubican los yacimientos mineros, esta investigación recupera la mirada de los actores sociales involucrados, y recomienda la construcción del diálogo como requisito para evitar la violencia que enfrentan a las comunidades que ven afectada su agricultura y su medio ambiente, con las empresas mineras; conflictos que han llegado a paralizar muchos proyectos por falta de comunicación efectiva y —lo que es más grave aún— por la indiferencia y ausencia reguladora del Estado en la gestión ambiental.

La calidad de la participación y vigilancia ciudadana se enriquece con la metodología propuesta para generar consensos y compromisos entre actores comunales, estatales y los representantes de la empresa minera, en especial con la aplicada entre las poblaciones afectadas con el fin de romper el mito del “experto” y establecer nuevas relaciones, menos jerárquicas, frente al conocimiento.

El Observatorio del Derecho a la Salud entrega este documento con el ánimo de contribuir con la sociedad y el Estado peruanos en la creación de más y mejores espacios deliberativos que permitan la solución de los conflictos ambientales.

*Observatorio del Derecho a la Salud  
CARE Perú*

# Introducción

En estos días, hablar de minería y participación resulta crucial tomando en cuenta el actual contexto económico y social, y dado el proceso de descentralización y consolidación democrática en el Perú. Asimismo, hablar de derechos humanos es urgente si recordamos los últimos veinte años de violencia política y de violaciones constantes a los derechos de los más excluidos.

Reunir todos estos elementos en una investigación que busque aportar recomendaciones para hacer realidad el derecho a la salud de las personas es poco frecuente; más aún si la perspectiva utilizada no es confrontacional sino está más orientada a dialogar con los actores del conflicto.

La investigación se realizó en la localidad de Lacsaura —comunidad campesina de San Pedro de Tongos, distrito de Checras, provincia de Huaura perteneciente a la región Lima Provincias—.

El objetivo fue diagnosticar el cumplimiento de las responsabilidades del Estado, la calidad de la participación y la viabilidad de la generación de consensos y compromisos entre diversos actores sociales involucrados. Se utilizaron metodologías participativas que consistieron en reuniones con los actores comunales, estatales y los representantes de la Empresa Minera Los Quenuales S.A., tratando de establecer sus niveles de percepción sobre la existencia de focos de contaminación a partir de la actividad de la empresa y el grado de responsabilidad del Estado.

Desarrollar el trabajo ha representado diversos retos. Por un lado, un reto epistemológico, que ha implicado una visión de la salud mucho más amplia que el mero servicio brindado por el Estado a través de hospitales y postas médicas. Adoptamos una visión holística de la salud que nos ha

permitido pensar en el medio ambiente como un espacio de realización de este derecho. Esta investigación supuso, también, la necesidad de una mirada compartida desde los derechos y la salud pública.

De otro lado, la investigación fue un reto metodológico: utilizamos herramientas participativas para obtener la información recuperando la mirada de los propios actores. A nuestro juicio, este elemento contiene un profundo significado, ya que nos permite romper el mito del “experto” y establecer una nueva relación en el proceso de construcción de conocimiento, entre quien estudia —la universidad— y el objeto de estudio —los actores sociales—. Utilizar estas herramientas hace posible, además, que los actores hagan suya la investigación, como resultado y como proceso; todo ello aunado a la transparencia en la información hizo más democrático el propio proceso.

## 1. JUSTIFICACIÓN

Para el Perú, la actividad minera ha sido una de las actividades económicas más importantes; en los últimos diez años ha crecido a una tasa promedio de 8%, lo cual significa una participación en 6% del Producto Bruto Interno. Las exportaciones mineras pasaron de US\$ 1.447 millones en 1990 a US \$ 4.554 millones en el 2003, lo que representa el 50% de las divisas que ingresan por concepto de exportaciones, y da cuenta del 15% de la Inversión Extranjera Directa. En América Latina, el Perú ocupa el segundo lugar en la producción de cobre —quinto en el mundo—, y el primer lugar en la producción de oro y zinc —sexto y primero en el mundo respectivamente—. Estas cifras evidencian la gravitante participación del sector minero en la economía peruana.

En la última década la actividad minera en el Perú ha enfrentado diversos conflictos con las comunidades donde se ubican los yacimientos mineros. En varios casos las poblaciones se han opuesto al desarrollo de los proyectos mineros. Tenemos casos como los de Tambogrande, Río Blanco y Majaz en Piura, Cerro Quilish, La Zanja y otros en Cajamarca, donde se han producido enfrentamientos con pérdida de vidas humanas, lesiones graves a la integridad física o destrucción de la propiedad pública y privada.

En algunos casos, esos conflictos han enfrentado a sectores de la población con posiciones encontradas, habiéndose ejercido la violencia

entre los bandos opuestos. Esta oposición radical ha conseguido, en los hechos, paralizar los proyectos de Tambogrande, Cerro Quilish y Majaz, respecto de los cuales no ha sido posible llevar adelante procesos adecuados de información y consulta. En la actualidad existe la misma amenaza en Río Blanco y La Zanja.

Una de las características del conflicto minero es la polarización de las posiciones de las comunidades locales debido a prácticas empresariales que no tienen en cuenta la opinión de las poblaciones y a la ausencia del Estado en esas localidades. A ello se suman la falta de información y las condiciones estructurales de pobreza. La situación se agrava cuando el Estado deja de asumir un rol fiscalizador de la gestión ambiental, priorizando la inversión sobre la mejora de la calidad de vida de las poblaciones sin asumir el de garante de las condiciones ambientales.

Paul Hunt, relator de las Naciones Unidas para el derecho a la salud, en su resumen de recomendaciones provisionales, presentado ante la Comisión de Derechos de la ONU (junio 2004), señala que la cobertura de sanidad en el Perú es de las peores de América Latina y que aquellos que no tienen acceso al agua y a la sanidad son predominantemente pobres. Los problemas de salud ambiental incluyen falta de acceso al agua potable y adecuada sanidad —en particular en algunas comunidades rurales y pobres—, y la contaminación del ambiente por industrias de extracción que afectan la salud y los medios de sustento de vida de aquellas comunidades locales.

En el mismo informe, el relator especial solicita al Gobierno que, antes del establecimiento de nuevas minas, de la construcción de oleoductos o de perforaciones petroleras se conduzcan evaluaciones independientes sobre el impacto ambiental y social basadas en los derechos. Sería indispensable que la población —que podría ser afectada— fuera informada y se establezcan estrategias para mitigar el impacto.

En el caso de la comunidad campesina de Tongos, el anexo Lacsaura del distrito de Checras, provincia de Huaura, de la región Lima Provincias, encontramos la existencia de un conflicto que se repite actualmente: una comunidad enfrentada a la Empresa Minera Los Quenuales S.A. con poca capacidad de diálogo, un Estado indiferente y unos pobladores que sienten la afectación de su agricultura y su medio ambiente.

La presente investigación indaga sobre los problemas para el diálogo, las dificultades para la construcción de un diagnóstico participativo, el cumplimiento de las obligaciones del Estado y la necesidad de construir

estrategias preventivas. Se trata de dar voz a los que están excluidos de las decisiones sobre el ambiente en el que viven y producen.

## 2. MARCO CONCEPTUAL

Históricamente, la minería ha sido una actividad económica muy importante para el Perú desde la época de la Colonia. El establecimiento de estadísticas económicas desde los años cincuenta permite apreciar que, aun cuando la minería no ha destacado por su aporte al PBI y el empleo, es la actividad exportadora más importante de nuestro país. Por ello, urge reflexionar acerca del impacto que ha tenido, tiene y tendrá en el ambiente y en la salud de las poblaciones. Una actividad como la minería encierra riesgos y beneficios que deben ser regulados y fiscalizados por una autoridad que, en representación de la sociedad, debe asumir el rol de rectoría, prevención de la contaminación y de sanción cuando aquella se produzca.

El marco de reflexión de la presente investigación incorpora la relación existente entre derechos humanos, salud pública, medio ambiente y participación como ejes para el análisis del caso de la comunidad de San Pedro de Tongos, anexo Lacsaura, del distrito de Checras de la provincia de Huaura, en su relación con la Empresa Minera Los Quenuales S.A., la tercera empresa de producción de zinc en el Perú —siendo nuestro país el primer productor y exportador de zinc en el mundo.

## 3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

- Diagnosticar el cumplimiento de las responsabilidades del Estado y sus mecanismos para posibilitar la participación ciudadana y el derecho a la salud.

El Estado debe cumplir su obligación de proteger el derecho a la salud mediante la provisión de servicios y la protección del medio ambiente a través de una legislación adecuada y de mecanismos que permitan hacer exigible este derecho.

Este primer objetivo busca también identificar la existencia de espacios deliberativos. Es a través de la existencia formal y efectiva de estos espacios —no solo espacios propiciados por el Estado sino

también generados desde la sociedad civil y que el Estado reconozca—, que se podrá garantizar el respeto por el derecho a la salud de una manera inclusiva y participativa.

Además de vigilar y proteger, el Estado debe generar espacios para que la ciudadanía también realice esta función, otorgándole poder y voz.

- Diagnosticar la calidad de la participación y vigilancia de la población en la actividad minera y sus implicancias en el derecho a la salud.

Una vez identificada la existencia de espacios deliberativos en el primer objetivo, queremos ver el funcionamiento operativo en dichos espacios a través de la calidad de la participación y la vigilancia.

No basta la generación o reconocimiento “formal” de espacios deliberativos por parte del Estado. Esta aproximación resulta insuficiente para una propuesta participativa y de vigilancia en la generación de políticas públicas en salud.

Dentro de los espacios deliberativos formales, se pueden reproducir las mismas relaciones de poder y de exclusión que se dan al interior de las comunidades. Por ello, resulta fundamental indagar y garantizar que estos espacios tengan prácticas inclusivas y la voz de la ciudadanía tenga un efecto real en la toma de decisiones sobre políticas públicas en salud.

Urge investigar no solo los resultados de los espacios de deliberación (la generación de una política pública, una recomendación, etc.), sino también los procesos para llegar a ello (si fueron procesos inclusivos, con equidad de género, democráticos, con respeto a la diversidad y multiculturalidad, etc.). Bajo nuestro enfoque, no solo los resultados de los espacios de deliberación, sino, sobre todo, el proceso mismo constituye un elemento de transformación social.

- Diagnosticar la viabilidad de la generación de consensos y compromisos entre diversos actores sociales involucrados.

Luego de haber identificado los problemas y rescatado la mirada de los propios actores sociales, queremos investigar las posibilidades de encontrar soluciones concretas a estos problemas a partir de su participación.

Tanto la empresa, a través de su responsabilidad social, como la comunidad a través de sus mecanismos de participación, pueden

converger en un espacio deliberativo en el que se busquen consensos y se generen compromisos que permitan no solo identificar soluciones, sino también implementarlas. El carácter voluntario y consensuado de estas soluciones es la mejor garantía para su cumplimiento y sostenibilidad.

Por otro lado, incorporar mecanismos de construcción de consensos y de prevención de conflictos permite generar pactos sociales que constituyen un excelente instrumento para evitar situaciones de violencia social.

En la solución del conflicto, en el espacio deliberativo en el que participan la empresa y la comunidad, hace falta la presencia de un actor que haga las veces de conciliador neutral. Uno de los propósitos de esta investigación es dilucidar a los posibles conciliadores del conflicto —DISA Lima Norte, la Iglesia, la UPCH, etc.— en términos que se puedan rendir cuentas y devolver los resultados del proceso a los propios actores involucrados en el conflicto. Este conciliador neutral asegurará la imparcialidad del proceso y el cumplimiento de los compromisos asumidos a futuro.

Estos objetivos corresponden a problemas de investigación previamente identificados, a preguntas de investigación formuladas a partir de aquellos y a nuestras hipótesis de trabajo.

#### 4. ABORDAJE METODOLÓGICO

A lo largo de esta investigación hemos encontrado indicios sobre la existencia de un problema agrícola y ambiental en Checras, el cual se puede corroborar revisando la documentación facilitada por el Ministerio de Agricultura (véase información en la sección 4.1.11 del capítulo 4, relativa a la producción en el área bajo estudio). La verificación empírica de este problema productivo por parte de los agricultores se ha unido a la preocupación suscitada en los pobladores a partir de un trabajo de investigación realizado por un estudiante de la Universidad Nacional Agraria La Molina (véase el comentario en la sección 5.6 del capítulo 5) que mencionaría la existencia de contaminación por zinc y plomo. Dado que este documento no es un estudio de impacto ambiental, resulta insuficiente para demostrar fehacientemente la existencia de contaminación. Sin embargo, la disminución de la producción —que

es verificable— unida a dicho estudio —que puede ser exacto o inexacto— sí ha generado un clima de desconfianza por parte de los pobladores hacia la actividad minera de Los Quenuales S.A. Hay que señalar que la presente investigación no tiene como propósito determinar el grado de contaminación efectiva del aire, del agua o del suelo. Consideramos que un análisis de este tipo es importante pero insuficiente para resolver el conflicto ambiental bajo estudio.

El profundo nivel de desconfianza que existe hace que, incluso, en el caso de un estudio serio hecho por una institución de prestigio, los resultados no sean creíbles para muchos actores, lo que contribuye a incrementar la conflictividad y a reducir las alternativas viables.

Frente a este hecho nuestra investigación se centra en otro tipo de aproximación y se focaliza más en torno a los elementos sociopolíticos —participación, ciudadanía, derechos—, hasta ahora no contemplados en muchos casos de conflicto ambiental. Consideramos que su ausencia resulta fundamental, ya que justamente esta aproximación puede contribuir a generar mayores niveles de diálogo, evitando posiciones radicales y posibilitando la búsqueda de soluciones bajo el amparo de la ley.

Un estudio de impacto ambiental en sí mismo no soluciona un conflicto. Se requiere trabajar para crear otras condiciones indispensables: credibilidad, diálogo, capacidad para escuchar al otro y respeto por la ley.

La metodología utilizada en nuestro estudio fue la de investigación-acción. La metodología propuesta plantea responder las preguntas de investigación e hipótesis de trabajo. Para ello se utilizaron tres talleres y visitas a diversas instituciones, así como entrevistas semiestructuradas.

#### 4.1 RESPONSABLES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA METODOLOGÍA

El equipo de trabajo estuvo conformado por dos investigadores principales: Mario Ríos Barrientos y Henry Armas Alvarado, y un promotor de campo: Narciso Robles Atachagua.

Entre los investigadores principales se contaba con un especialista en derecho, salud pública y medios alternativos de resolución de conflictos, y un especialista en derecho, participación y mediación.

El especialista en salud pública estuvo encargado de la investigación bibliográfica y el procesamiento de la información con relación a temas de salud pública. Asimismo, facilitó el encuentro entre diversos actores sociales.

El especialista en participación estuvo encargado del recojo y análisis de la información sobre la existencia y calidad de los espacios de participación. Fue responsable de que el propio proceso de investigación fuera en sí mismo participativo y utilizara metodologías participativas. También facilitó el encuentro entre actores sociales.

El promotor de campo estuvo a cargo del apoyo logístico en la comunidad campesina San Pedro de Tongos, así como de las comunicaciones y coordinaciones previas a los talleres en las comunidades.

#### 4.2 LAS METODOLOGÍAS PARTICIPATIVAS

Para los talleres se utilizaron metodologías participativas tales como:

- *Dibujos*  
Se realizaron dibujos de las situaciones ideales de salud y medio ambiente en la localidad. Ello sirvió para elaborar las variables e indicadores de lo que la población consideró como un medio ambiente saludable. Los dibujos también se utilizaron para evocar los gobiernos pasados y para relacionarlos con situaciones concretas y locales de medio ambiente y salud.
- *Escalas y votaciones*  
La población votó a lo largo de una escala para determinar en qué situación de salud y medio ambiente se encontraba. Cada persona utilizó un maíz para poder votar y así tener resultados de la votación bastante visuales y gráficos.
- *Ríos de participación*  
A través del dibujo de los ríos de la participación, la gente podía evocar situaciones específicas y muy personales a lo largo de su vida, permitiéndoles relacionar momentos concretos con el tema de la participación. En base a esto, se podía discutir sobre la participación a nivel institucional e interinstitucional.
- *Presentaciones lúdicas*  
Esta metodología fue particularmente importante en el primer taller, en que se reunieron grupos con una historia de conflictividad —Lacsaura

y Tongos—. El presentarse al inicio del taller con una dinámica que permitió evocar conjuntamente el pasado de la comunidad —a través de apodos—, facilitó enormemente el manejo de emociones conflictivas y el trabajo posterior.

### 4.3 EXPOSICIONES

Además de las metodologías participativas, se realizaron exposiciones de información —respetando las expectativas de las personas involucradas de obtener información y capacitación en los talleres— sobre roles del Estado, derechos humanos y medio ambiente.

### 4.4 ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADAS

Se llevaron a cabo, además, entrevistas semiestructuradas a actores relevantes: representantes de las poblaciones involucradas, pero también quisimos incorporar la mirada de la empresa minera y de los actores relevantes del Estado, tales como el Consejo Nacional del Ambiente.

### 4.5 REUNIONES FORMALES

Finalmente, también se utilizaron sesiones formales de trabajo en la propia universidad, que nos permitían cumplir propósitos específicos: presentar la información preliminar encontrada en la investigación a nuevos actores —gobierno regional, Defensoría del Pueblo y Ministerio de Salud—.

### 4.6 REVISIÓN DOCUMENTAL

Adicionalmente a ello, hubo una búsqueda bibliográfica y documental en bibliotecas, centros de documentación y en información en línea, que sirvió para complementar en algunos casos y, sustentar, en otros, los resultados presentados.



# CAPÍTULO 1

## Derechos humanos

Definimos los derechos humanos como un conjunto de facultades e instituciones que evolucionan históricamente en función de las exigencias de dignidad, libertad e igualdad humana. Antes de la existencia de los marcos jurídicos correspondientes, los seres humanos han venido desarrollando exigencias para que se respeten los derechos humanos, propiciando espacios para su desarrollo y su inclusión en el mundo. Este concepto trasciende la dimensión jurídica y propone una definición operativa, según la cual las personas sin distinción de ningún tipo deben obtener la consideración de sus prioridades respecto de los arreglos institucionales en el campo político, económico, gubernamental, doméstico o social. Los derechos humanos garantizan a las personas la convivencia y el bienestar; y logran “empoderar” a las personas para que sean ellas, no los sistemas, las que conduzcan sus propias vidas.<sup>1</sup>

El ejercicio de los derechos humanos de las personas tiene como contrapartida la responsabilidad del Estado, la misma que está definida como “obligaciones”. Tomando en consideración este aspecto, la obligación puede resumirse en tres principios básicos: i) lo que el Estado puede hacer, ii) lo que el Estado no puede hacer y iii) lo que el Estado debe hacer para que sus ciudadanos y ciudadanas ejerzan sus derechos. Desde esta perspectiva, existe un amplio corpus jurídico adoptado por la comunidad

1 Juan Arroyo, Eduardo Cáceres, Susana Chávez, Mario Ríos, *Vínculos entre la salud pública y los derechos humanos*. Lima: Observatorio del Derecho a la Salud y CIES, 2004.

internacional que debe traducirse en las políticas públicas y legislaciones nacionales.

## 1.1 EL ESTADO Y SUS OBLIGACIONES. EL PACTO SOCIAL

Según la justificación del origen del Estado, este debe realizar acciones que las personas individualmente no podemos, pues hay bienes y servicios cuyo alcance es colectivo, como la construcción de las vías de comunicación, la regulación social, la seguridad, etc. Con este objetivo las personas de una sociedad determinada organizamos una estructura social que represente la voluntad de los individuos como mecanismo para atender necesidades colectivas de las personas, a fin de hacer viable la convivencia pacífica entre todos los seres humanos.

Frente a esta representación abstracta del Estado y a las obligaciones que le determinamos, los individuos nos obligamos como contraprestación a respetar las reglas, a pagar tributos y hacer posible su funcionamiento a través de los arreglos institucionales pactados, y que se expresan en la normatividad.

Como tal, el Estado asume un rol básico para el desarrollo de las sociedades, siendo su justificación la función de servicio a los ciudadanos que lo constituyen. Por tal razón, el Estado tiene obligaciones que han sido consolidadas en instrumentos jurídicos de carácter nacional e internacional y que constituyen la arquitectura jurídica del pacto social.

John Rawls plantea en *Teoría de la Justicia* un modelo de justicia social a partir de concepciones liberales, y afirma que, al momento de plantear el contrato social, no solo nos debemos poner de acuerdo con respecto a los derechos individuales sino también a los de las personas desprotegidas. Por eso, cuando vamos al contrato social no vamos como individuos particulares sino como personas morales, ya que todos somos iguales. Es preciso ponerse de acuerdo previamente sobre cómo va a ser la sociedad política para que todos podamos construirla.

En materia de derechos humanos, los Estados han reconocido que la adecuación de una sociedad respetuosa de los derechos implica el desarrollo de políticas orientadas al logro de los derechos, por lo que en los Principios de Limburgo se establece en el numeral 14 que:

Teniendo en cuenta la especial relación entre el desarrollo y la realización progresiva de los derechos formulados en el Pacto, se debería prestar esmerada

atención a las medidas destinadas a mejorar las condiciones de vida de los grupos sociales pobres y menos privilegiados, además de proveer la necesidad de medidas especiales para proteger los derechos culturales de los pueblos indígenas y las minorías.

En ese mismo sentido, en la Declaración de Quito (párrafo 35) se plantea:

Los compromisos estatales relativos a la creación de un entorno, político, social, cultural y jurídico favorable al desarrollo social exigen acciones enérgicas dirigidas a la erradicación de la pobreza, promover la integración social basada en la promoción y protección de todos los derechos humanos, así como la tolerancia, el respeto de la diversidad, de igualdad de oportunidades, la solidaridad, la seguridad y la participación de todas las personas, grupos desfavorecidos y vulnerables, sin ninguna discriminación.

Por ello, es muy importante un cambio estructural de las políticas de gobierno, las cuales deberían adecuarse a los principios de igualdad de trato y no discriminación, así como a promover la superación proactiva de las desigualdades que afecten la dignidad de diversas categorías y sectores de la población, en especial la de los estratos menos favorecidos.

Puede decirse que a nivel internacional se han producido últimamente algunos cambios de orientación significativos, como el evidenciado por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo al conferir mayor importancia a la necesidad de aumentar los gastos sociales y garantizar que las políticas sociales estén presentes en las políticas de Estado, y no sean tan solo una cuestión de enfoque común de determinados gobiernos. Ambas instituciones se han referido también a la necesidad de operar cambios radicales en la manera en que el Estado encara la distribución desigual del ingreso, la cual representa un problema capital para la estabilidad política y social.

## 1.2 LA SALUD COMO DERECHO HUMANO

El derecho a la salud es un componente inalienable de la dignidad humana y se trata de un bien en sí mismo que no requiere justificación; es decir, todas las personas, por el hecho de existir, tienen este derecho. Esta

perspectiva genera obligaciones y responsabilidades para los Estados, que deben incluir en su marco jurídico y normativo la obligación de respetar, proteger, promover, facilitar y proveer el acceso universal a la salud, así como garantizar que las personas, sin ningún tipo de discriminación, hagan uso de su derecho a la salud.

Una definición de salud como bien jurídico debe llenar, por lo menos, tres requisitos:

- 1) Moralmente aceptable —socialmente consensuada—.
- 2) Real o potencialmente garantizable desde los servicios de salud, por tanto, debe definirse en términos de formas racionales y razonables de intervención para el mantenimiento o reposición de la salud.
- 3) Jurídicamente exigible: ser capaz de encajar dentro de la lógica jurídica que obliga a definir el bien jurídico, de tal manera que sea ese y no otro su objeto de protección.

Definimos el bien jurídico salud como una equilibrada y adecuada condición dinámica de la naturaleza biológica de la persona, objetivamente comprobable, moralmente aceptable —en cuanto socialmente consensuada—, que se podría mantener bajo ciertas condiciones, vulnerable a ciertos factores, y potencialmente garantizable y/o recuperable mediante el uso de una determinada técnica y, en cuanto tal, exigible jurídicamente.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) define la salud como un “estado de completo bienestar físico, mental y social, y no meramente la ausencia de enfermedad”. El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en su artículo 12, precisa que el derecho a la salud es el “derecho al más alto nivel posible de salud física y mental”. Estas definiciones dadas por la comunidad internacional tratan de proteger un aspecto básico de los seres humanos: la necesidad de ver protegida su salud, ya que está relacionada directamente con el desarrollo de las capacidades de la persona y su despliegue en una sociedad determinada.

No cabe duda de la interrelación que tiene el derecho a la salud con otros derechos; estos han sido bastante desarrollados en la Observación General 14 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), y son parte del acuerdo de la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos celebrada en la ciudad de Viena en 1993, donde se acordó como características básicas de los derechos humanos: la integralidad, la interdependencia y la indivisibilidad. En consecuencia, para el ejercicio pleno del derecho a la salud deben garantizarse otros

derechos como el de educación, vivienda, trabajo, ambiente saludable, etc. A mayor ejercicio de derechos, mayores libertades en el ser humano. Esta visión de integralidad de los derechos estuvo presente durante todo el proceso en el que se redactó y aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). Lamentablemente, dos décadas después, se estableció una separación arbitraria a partir de la aprobación de los pactos internacionales: el Pacto de los Derechos Civiles y Políticos (DCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en el año 1966.

Como acaba de afirmar el relator del derecho a la salud de las Naciones Unidas, Paul Hunt, el derecho a la salud no es el derecho a estar sano, sino el derecho a disponer de establecimientos de salud, bienes y servicios, y condiciones propicias para el disfrute del más alto grado posible de salud física y mental.<sup>2</sup>

### 1.3 EL MEDIO AMBIENTE Y LOS DERECHOS HUMANOS

Para su desarrollo el ser humano requiere de la interacción con lo social y el despliegue de sus capacidades para la transformación de la naturaleza, razón por la cual necesita la protección del medio en el que vive. La calidad del agua, del suelo y del aire debe estar garantizada para la plena realización de sus derechos.

El agua es el elemento esencial del organismo humano y de la vida; del agua dependen la agricultura, la ganadería y otras actividades productivas. La afectación de la calidad del agua se convierte en un grave atentado contra los derechos humanos e implica que el Estado no ha realizado políticas de protección.

El suelo es el espacio en el que el ser humano edifica su vivienda, desarrolla su capacidad productiva, donde se realiza la agricultura y se proveen los alimentos para su manutención; para la existencia de la humanidad es vital el control de la calidad de los suelos. Afectarlos es atentatorio contra los derechos humanos, por lo que el Estado debe regular el uso adecuado de los suelos y garantizar su conservación.

2 E/CN. 4/2005/51. 14 de febrero de 2005. Informe del relator del derecho a la salud ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.

El aire es un elemento esencial para la vida, todos requerimos de él para respirar, la afectación de su pureza por emanaciones tóxicas hace peligrar la existencia misma de la humanidad, por lo que la protección de su calidad es una obligación que debe asumir el Estado.

#### 1.4 RELACIÓN ENTRE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA SALUD PÚBLICA

La salud pública y los derechos humanos constituyen enfoques prometedores para definir y avanzar en el objetivo del bienestar humano. La vinculación de ambos enfoques proporciona beneficios para comprender los impactos sobre los derechos humanos de las medidas de salud pública, así como los efectos sobre la salud cuando los derechos humanos son vulnerados.

Lamentablemente, quienes actúan en estos espacios disciplinarios no han logrado articular estos enfoques y han aparecido como disciplinas con poca interacción práctica, por lo que debemos construir modelos de articulación.

Para sistematizar la conexión salud pública y derechos humanos, Jonathan Mann y Sofía Gruskin<sup>3</sup> proponen tres dimensiones, cada una de las cuales enfoca un aspecto particular de esta interrelación crítica.



La primera relación se refiere al impacto potencial de las políticas, programas y prácticas de salud en los derechos humanos. El reconocimiento de la complementariedad de los objetivos de la salud pública con las normas de los derechos humanos puede propiciar políticas en salud y programas más efectivos. El reto está en la capacidad de establecer una negociación balanceada para alcanzar un nivel óptimo

3 Jonathan M. Mann, Lawrence Gostin, Sofía Gruskin, Troyen Brennan, Zita Lazzarini y Harvey Fineberg, "Health and Human Rights". En *Jonathan M. Mann, Sofía Gruskin, Michael A. Grodin y George J. Annas (ed)*. New York: Health and Human Rights. Routledge, 1999, pp. 7-20.

entre la promoción y la protección tanto de la salud pública como de los derechos humanos.



La segunda relación expresa la idea que las violaciones o la falta de cumplimiento de alguno o de todos los derechos humanos tienen efectos negativos en la salud y en el bienestar físico, mental y social del individuo. Lo cual es cierto en tiempos de paz y, también, por supuesto, en períodos de conflicto y de represión política.



La tercera relación se basa en la idea de la conexión íntima entre ambos campos. La idea central del movimiento por la salud y los derechos humanos es que actúan en sinergia. La promoción y la protección de la salud requieren esfuerzos explícitos y concretos para promover y proteger los derechos humanos y la dignidad, y una realización completa de los derechos humanos necesita poner gran atención en la salud y en sus determinantes sociales.

Al igual que todos los derechos humanos, el derecho a la salud impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: la obligación de respetar, de proteger y cumplir. Estas obligaciones se pueden definir operacionalmente de la siguiente manera:<sup>4</sup>

TABLA 1

Obligación	Contenido
Respetar	Exige que los Estados se abstengan de impedir directa o indirectamente el disfrute del derecho a la salud.
Proteger	Requiere que los Estados adopten medidas para impedir que terceros interfieran en la aplicación de las garantías previstas en el artículo 12 del PIDESC.

4 Obligaciones Genéricas del Estado. Tabla 1. Autor: Mario Ríos Barrientos.

<i>Obligación</i>	<i>Contenido</i>
Cumplir	Requiere que los Estados adopten medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole para dar plena efectividad al derecho a la salud.

## 1.5 RELACIÓN ENTRE EL DERECHO A LA SALUD Y LAS FUNCIONES ESENCIALES DE LA SALUD PÚBLICA

La Organización Panamericana de la Salud (OPS) desarrolló las Funciones Esenciales de la Salud Pública (FESP) que deberían ser asumidas por el Estado, con el objetivo de tener un mejor desempeño por parte de las entidades gubernamentales en el propósito de mejorar las prácticas de la salud pública.

Las funciones identificadas son:

- a) Monitoreo y análisis de la situación de salud de la población. Esta función debe ser asumida por la autoridad de salud, quien tiene la obligación de detectar tempranamente problemas de salud pública; en este campo la vigilancia de un medio ambiente sano es fundamental para la protección de la salud.
- b) Vigilancia de salud pública, investigación y control de riesgos y daños en salud pública. Esta función es inherente a la condición de autoridad que busca disminuir los impactos de potenciales riesgos, investiga posibles problemas y vigila constantemente, con el objetivo de establecer estrategias adecuadas de intervención de la autoridad sanitaria.
- c) Promoción de la salud. Tiene como objetivo proveer información, comunicación y educación a la ciudadanía, además de la generación de condiciones del entorno sociosanitario-ambiental que permita el desarrollo de una vida saludable en una comunidad saludable.
- d) Participación social y refuerzo del poder de los ciudadanos en salud. El Estado tiene como compromiso fortalecer el rol de los ciudadanos en la determinación de los fines colectivos de la sociedad, buscando promover su empoderamiento como sujetos autónomos.
- e) Desarrollo de políticas y planes que apoyen esfuerzos individuales y colectivos en salud pública y contribuyan a la rectoría sanitaria nacional. Se trata de resaltar el rol de autoridad que debe fortalecerse frente a la posibilidad de priorizar aspectos subordinados al derecho a la vida

y la salud de la población, particularmente importante cuando algunos sectores tratan de poner en lugar preferente la inversión privada sin tener en cuenta los efectos en la salud pública.

- f) Regulación y fiscalización en salud pública. El Estado no debe abdicar de su rol de regulación y de fiscalización de la acción de terceros y de su propio accionar, buscando garantizar a los ciudadanos el cumplimiento de las reglas, justas y protectoras de los derechos ciudadanos.
- g) Evaluación y promoción del acceso equitativo de la población a los servicios de salud necesarios, siendo una función prevenir la enfermedad y promover la salud. El Estado debe tener la capacidad de organizar un sistema prestacional de salud que atienda a sus ciudadanos en cuanto pierdan la salud y procure su recuperación lo más rápidamente posible.
- h) Desarrollo de recursos humanos y capacitación en salud pública. Para el cumplimiento de las funciones esenciales se requiere que los recursos humanos estén debidamente capacitados en una visión integral de la salud pública y no solo en la parte recuperativa, por lo que es importante que se tenga una perspectiva de análisis de la salud pública más allá del marco sectorial.
- i) Garantía de la calidad en los servicios de salud individual y colectiva.
- j) Investigación, desarrollo e implementación de soluciones innovadoras en salud pública.
- k) Reducción del impacto de emergencias y desastres en salud. El Estado tiene la obligación de ir en auxilio de las poblaciones frente a emergencias y desastres en salud, no necesariamente por acción de la naturaleza sino como producto de la actividad humana que, frente a la desregulación, afecta la salud de las comunidades.

Como se puede observar, estas funciones esenciales son un marco excelente para valorar las políticas públicas sanitarias con relación al cuidado del ambiente saludable y la disminución de los riesgos.



## CAPÍTULO 2

# Obligaciones del Estado con el derecho humano a la salud y el medio ambiente sano desde los instrumentos vinculantes

### 2.1 EL CONTENIDO DEL DERECHO A LA SALUD

Según el relator especial del derecho a la salud de la Organización de las Naciones Unidas, el contenido del derecho a la salud está integrado por los siguientes aspectos:

- a) La atención sanitaria y los determinantes básicos de la salud. El derecho a la salud es inclusivo, no solo abarca la atención de la salud oportuna y apropiada sino también los factores determinantes básicos de la salud, como el acceso al agua limpia y potable, y a las condiciones sanitarias adecuadas; condiciones sanas en el trabajo y en el medio ambiente, y el acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva.
- b) Desde esta perspectiva, el derecho a la salud es un concepto amplio que puede desglosarse en derechos más concretos como el derecho a la salud maternal, infantil y reproductiva, la higiene del trabajo y del medio ambiente, la prevención y el tratamiento de enfermedades, incluido el acceso a los medicamentos básicos, el acceso al agua limpia y potable.
- c) Libertad y derechos, el derecho a tener el control sobre su salud, el derecho a no aceptar un tratamiento médico contra su voluntad y ningún tipo de experimentación sin su consentimiento previo.
- d) El derecho a un sistema de protección de la salud: atención frente a la enfermedad y políticas encaminadas a asegurar acciones que tengan efectos sobre los determinantes para una mejor salud.

- e) El sistema de protección de la salud deberá asegurar la equidad, permitiendo el acceso a los estándares más altos de salud.
- f) El sistema debe estar basado en la no discriminación, procurando un trato igualitario para todos; debe impedirse cualquier discriminación en acceso a la salud y a la atención en las políticas que afecten a los determinantes negativos en el acceso a la salud.

Estos aspectos señalan el contenido básico del derecho a la salud desde una perspectiva integral, que recoge los diversos instrumentos internacionales que tienen carácter vinculante para el Estado peruano.

## 2.2 OBLIGACIONES INTERNACIONALES EN EL DERECHO A LA SALUD Y AL MEDIO AMBIENTE SANO

Las obligaciones internacionales que tiene el Estado peruano en materia de derechos humanos están contenidas en los convenios y pactos internacionales firmados libremente por el Estado, siguiendo todo el procedimiento que llevó a su ratificación por el Congreso de la República. El carácter vinculante de estos instrumentos genera el compromiso frente a la comunidad internacional y obliga a realizar acciones deliberadas para su cumplimiento a nivel de políticas y en el desarrollo de legislación interna. Sin embargo, el Estado peruano, lejos de cumplir con sus obligaciones, en materia del derecho a la salud y de un ambiente saludable, está muy por debajo de los estándares internacionales.

La Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 25 afirma:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios... la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencias especiales. Todos los niños nacidos dentro del matrimonio o fuera del matrimonio tienen derecho a igual protección social...

La misma declaración en su artículo 27 dice:

1. Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en

los beneficios que de él resulten. 2. Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

En las declaraciones, los organismos internacionales expresan una perspectiva de integralidad del derecho a la salud reconociendo en su realización el rol de los determinantes económicos, sociales y políticos que tienen efecto en el pleno disfrute de este derecho. Es particularmente importante, porque en el desarrollo del contenido de este derecho debemos tener en cuenta que la salud es una condición de bienestar, y su afectación, el resultado de las condiciones y la calidad de vida de las personas. Por lo tanto, enfatizar la relación de la persona con su entorno y su derecho a participar de los beneficios científicos es clave en la interacción con el medio.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC),<sup>5</sup> en su preámbulo, destaca la idea de la dignidad de la persona humana y sus derechos iguales e inalienables. La libertad no puede ser ejercida plenamente sin crear condiciones que permitan gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos. El PIDESC, además, menciona dentro de las obligaciones de los Estados Partes la progresividad en el acceso al derecho a la salud; sin embargo, ello no significa que el Estado pueda prorrogar indefinidamente su obligación, sino, por el contrario, demostrar que está aplicando políticas públicas y haciendo uso del máximo de recursos disponibles para la plena efectividad de los derechos reconocidos por el Pacto. Asimismo, debe garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna.

En el artículo 12 del PIDESC, los Estados Partes reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel de salud física y mental, y entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes se haya el mejoramiento del medio ambiente y la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia y servicios médicos en caso de enfermedad.

El protocolo adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales,

5 Aprobado en 1966, cuya entrada en vigor fue el 3 de enero de 1976, ratificado en 1978.

denominado “Protocolo de San Salvador”, reconoce que los derechos esenciales del hombre tienen por fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados. Reitera que existe una estrecha relación entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto constituyen un todo que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana. Recuerda los fundamentos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En su artículo 10 prescribe el derecho a la salud y lo considera como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social. Además, considera a la salud como un bien público, de tal manera que los Estados Partes tienen que adoptar ciertas medidas para garantizarla; ente ellas: la atención primaria de salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad, la extensión de los beneficios de los servicios de salud, la prevención y el tratamiento de enfermedades de diversa índole, así como la educación de la población en estos temas. Y finalmente, la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables.

El artículo 11 trata sobre el derecho a vivir en un medio ambiente sano; señala, además, que los Estados promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

La Conferencia de Viena consagró el reconocimiento de la existencia de estándares internacionales de derechos humanos o niveles mínimos de protección obligatorios para todos los Estados que, si bien es cierto, admiten la consideración de ciertas características particulares, estas no pueden ser el resultado de interpretaciones inconsistentes de los derechos humanos. Con respecto a estos, no son suficientes argumentos relacionados con la progresividad de los derechos o con la falta de recursos económicos de un determinado país.

Cuando se trata del tema de las políticas públicas en materia de derecho a la salud, es necesario afirmar que estas deben incluir distintas aproximaciones para que cada ser humano pueda gozar y ejercer el derecho al estándar más alto de salud posible, tal como lo ha precisado el

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.<sup>6</sup>

En este sentido, las políticas públicas relativas a este derecho deben sustentarse en cuatro elementos fundamentales:

- Disponibilidad
- Accesibilidad
- Aceptabilidad
- Calidad

Desde esta perspectiva, es necesario que los países establezcan normas para que, en el caso del desarrollo de las actividades productivas, estas se relacionen con los estándares internacionales y la calidad de vida no se vea afectada por ciertas actividades económicas u otras prácticas de cualquier naturaleza.

La Observación General 14 del CDESC sobre el derecho a la salud (2000) proporciona una interpretación normativa de este derecho al que considera un derecho inclusivo, que abarca no solo la atención de salud oportuna y apropiada sino también los factores que determinan la buena salud –condiciones ambientales saludables, entre otras–, y el acceso a la educación e información relacionadas con la salud.

En segundo lugar, la reciente Observación General 14 del Comité ha dado una interpretación más clara y fuerte de lo que los Estados Partes, como el Perú, tienen que hacer con respecto a la implementación del derecho a la salud. El derecho a la salud ha sido un tema complejo y de rápida evolución bajo la ley internacional. En el pasado su implementación compartió obstáculos comunes con otros derechos sociales y económicos (DESC), como un contenido normativo vago y la falta de recursos para su ejecución.

La protección por parte de la comunidad internacional del derecho a la salud es desarrollada en convenciones específicas para los grupos o poblaciones más vulnerables. Estas convenciones buscan generar una protección especial en estos grupos.

La Convención de los Derechos del Niño en el párrafo primero del artículo 24 dice:

6 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Observación General 14, 22 período de sesiones, 1º de mayo de 2000, párrafo 1.

Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.

Tratando de garantizar este derecho, plantea en su segundo párrafo:

Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para, entre otros derechos:

f) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente...

El Convenio 169 OIT (1989) establece el derecho de propiedad y posesión de las tierras de los pueblos que las ocupan tradicionalmente y propone que se establezcan procedimientos de consulta a fin de determinar si los intereses de estos pueblos serán perjudicados antes de que el Estado autorice la prospección y explotación de los recursos existentes. También se reconoce el derecho de las comunidades a recibir beneficios de tales actividades y una indemnización equitativa por cualquier daño.

Después de un arduo debate, en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992), los Estados declaran que el objetivo es proteger la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial. Esta declaración establece principios de derecho ambiental universalmente reconocidos y reconoce el derecho de todos los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

En el ámbito regional, la Carta Panamericana sobre Salud y Ambiente en el Desarrollo Humano Sostenible señala como su primer principio de política que la protección y promoción de la salud de todas las personas en un ambiente que propicie su bienestar debe ser el principal criterio que oriente las decisiones en la planificación y gestión del desarrollo socioeconómico.<sup>7</sup> Reitera que los seres humanos tienen derecho a una

7 Carta Panamericana sobre Salud y Ambiente en el Desarrollo Humano Sostenible, Washington D.C., 3 de octubre de 1995. Principio I.

vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza. Para conseguir el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante y no ser vista aisladamente. Para ello se deberá contar con la participación de todos los ciudadanos; se recalca que las mujeres tienen un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo, así como las poblaciones indígenas y sus comunidades.

Establece que los Estados deben desarrollar una legislación nacional relativa a la responsabilidad y a la indemnización con respecto a las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. También se señala que la paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables.

En la Cumbre de América (Miami 1994), se afirma que el progreso social y la prosperidad económica anhelada solo son posibles si los pueblos americanos viven en un entorno saludable, donde los ecosistemas y recursos naturales se utilicen de manera sostenible y de manera responsable. Se busca garantizar el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente.

En la Cumbre sobre el Desarrollo Sostenible (Colombia 1996), se reafirma que el ser humano tiene derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza, siendo necesario que las estrategias de desarrollo incorporen la sostenibilidad como elemento indispensable para lograr de manera equilibrada, interdependiente e integral los objetivos económicos, sociales y ambientales.

En la Segunda Cumbre de América de los jefes de Estado y presidentes de los Estados de América (Chile 1998), se declara que se respetarán la identidad y diversidad cultural de los pueblos indígenas y otros grupos vulnerables, asimismo se eliminarán barreras que niegan a las personas pobres el acceso a la nutrición adecuada, a los servicios sociales y a un ambiente sano.

En el año 2001, la Carta Democrática Interamericana, redactada en Perú, señala que el ejercicio de la democracia facilita la preservación y el manejo adecuado del medio ambiente, y que es esencial que los Estados del hemisferio implementen políticas y estrategias de protección del medio ambiente, respetando los diversos tratados y convenciones, para lograr un desarrollo sostenible en beneficio de futuras generaciones.

En la Tercera Cumbre de América (Canadá 2001), se advierte el desafío que representa la gestión ambiental, por cuanto los Estados se comprometen a fortalecer la protección del medio ambiente y el uso sostenible de

recursos naturales para asegurar un equilibrio entre el desarrollo económico y el desarrollo social.

En la Cumbre Extraordinaria de América (México 2004) se alienta la mayor promoción de los derechos laborales, el derecho a la diversidad cultural, el derecho a la salud, a la educación, a la cultura, a la ciencia y a la tecnología; los derechos de los pueblos indígenas y los de las poblaciones rurales.

## 2.3 DERECHO AMBIENTAL

El componente de los derechos humanos que se encarga de los aspectos vinculados al medio ambiente es el derecho ambiental.

De acuerdo a Raúl Brañes, el derecho ambiental está conformado por el conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir e impactar de forma muy severa y relevante en los sistemas ambientales y los organismos vivos.

Si bien la legislación ambiental tendió a priorizar la protección del ambiente natural –bosques, áreas naturales protegidas, diversidad biológica, aguas continentales– son igualmente relevantes la legislación referida al ordenamiento del territorio, la legislación sobre los ambientes construidos –urbanismos, industria, residuos sólidos– y la referida a la salud humana, es decir, a los efectos nocivos del ambiente en la salud de los seres humanos. Por eso la noción actual consiste en que la legislación oriente su protección a garantizar que el desarrollo sostenible comprenda aspectos económicos, sociales y ambientales en la misma medida.

Como consecuencia de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, los países comenzaron a incorporar el Derecho Ambiental en sus textos constitucionales. El Perú lo hizo por primera vez en la Constitución de 1979 en su artículo 123, para luego incluirlo en el capítulo II de los derechos fundamentales de la persona en la Constitución de 1993, específicamente en sus artículos 67 y 68.

### Desarrollo Sostenible

Una de las líneas conceptuales de las normas constitucionales se refiere a lo que entendemos por desarrollo sostenible: la realización del crecimiento

económico con equidad –social y cultural– sin reducir la capacidad del ambiente y los recursos naturales que se requieren para satisfacer las necesidades actuales y futuras de la población.

Los recursos no renovables como, por ejemplo, los recursos mineros, no pueden extraerse sin considerar el impacto ambiental negativo respecto de los demás recursos naturales indispensables para la propia salud de la población e incluso para otras actividades económicas. El desarrollo sostenible supone cuatro aspectos básicos: una política para el desarrollo de la ciencia y tecnología que permita la utilización adecuada de los recursos; una política ambiental orientada a velar por la conservación y uso sostenibles de los recursos naturales y por la protección del ambiente; una política de capital relativa a la política económica; y una política social relativa a los recursos humanos y a los temas sociales.

## 2.4 MARCO JURÍDICO. MARCO CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL PERÚ. BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

Frente a la discusión planteada acerca de la constitucionalidad de los derechos humanos y su primacía frente a las normas de carácter interno, como producto de la relativización de los derechos humanos en el marco de la Constitución Política de 1993, es sumamente importante recoger los aportes de la doctrina francesa en torno al bloque de constitucionalidad, que ha sido utilizada como marco interpretativo en otros marcos jurídicos con la finalidad de resolver los aparentes vacíos con respecto a los derechos humanos en las constituciones políticas.

El bloque de constitucionalidad es un concepto recogido de la expresión francesa, bloque de la legalidad, elaborada en el ámbito del Derecho Administrativo y que tenía como objetivo ubicar normas que deberían tener el carácter de prioridad en el pacto social pero no estaban explícitamente enunciadas. Esta idea que, históricamente, logró cubrir un vacío en el desarrollo de la constitucionalidad fue asumida por la doctrina con el objetivo de lograr resolver los vacíos normativos en materia de derechos humanos en las legislaciones. De tal manera que, en nuestro país, al haberse realizado un debate en los años 1992 – 1993 sobre la pertinencia de reconocer los derechos sociales como parte de los derechos fundamentales, habiendo las corrientes economicistas liberales relativizado el rol del Estado en el

alcance de estos derechos, se creó el capítulo de los Derechos Sociales y Económicos, diferenciado del de los derechos fundamentales en la Constitución Política.

El bloque de constitucionalidad es, por lo tanto, un instrumento para la constitucionalidad de los tratados y convenios internacionales en derechos humanos que, frente al vacío literal constitucional, es invocado por los organismos de protección jurisdiccional para la aplicabilidad de los mismos al momento de administrar justicia. En el Perú el bloque de constitucionalidad está constituido de la siguiente manera:

Constitución Política del Perú que, a través de la Cuarta Disposición Final y Transitoria, establece que “Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú”. Además, la Constitución Política incorpora en el artículo 55 a los tratados celebrados por el Estado y reconoce que forman parte del derecho nacional.

Como se ha reconocido, en la doctrina general del derecho las fuentes de la misma son: la ley, la costumbre, la jurisprudencia y la doctrina, por lo que el bloque de constitucionalidad las incorpora en el reconocimiento de los derechos humanos. Debemos también precisar que las decisiones del Tribunal Constitucional son parte del bloque en cuanto son demandas acerca del deber de garantía de los derechos y de protección. Al estar comprendido el derecho a la salud en un conjunto de instrumentos internacionales, está plenamente incorporado en la legislación interna.

## CAPÍTULO 3

# Calidad de la participación y vigilancia ciudadana

### 3.1 ALGUNOS APUNTES INICIALES SOBRE LA PARTICIPACIÓN

Hay una especie de “participacionismo” o fiebre de la participación, tanto en organismos del gobierno como en agencias de cooperación y organizaciones de la sociedad civil. Pero ¿qué es participación? ¿Toda participación es útil para el cambio social? ¿Participación por quién? ¿Para qué?

Un primer intento de entender la participación podría ser el dado por Martín Tanaka:

¿Cómo entender la participación? A mi juicio ella debe entenderse genéricamente como el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos. Esta definición asume de entrada que hay muy diversos tipos de involucramiento, y que ellos no necesariamente tienen que asumir la forma de acciones colectivas.<sup>8</sup>

Creemos que la participación nos remite a lo público y también a lo privado. Podríamos intentar una primera aproximación planteando tres distintos niveles de análisis: interinstitucional, institucional y personal.

Consideramos que existe una correspondencia entre lo público y lo privado y que en los dos ámbitos se ejerce la política. La micropolítica y la

8 Martín Tanakaí, *Participación popular en las políticas sociales. Cómo y cuándo es democrática y eficiente, y porqué puede también ser lo contrario*, (secciones 1) Introducción; 2) estado de la cuestión; 3) cómo entender la participación y su utilidad). Lima: IEP, 2001. p. 21.

macropolítica nos permiten hablar de participación. Se puede participar en una institución del Estado como gobernante elegido por el pueblo, estableciendo relaciones democráticas al interior de la organización; se puede participar desde casa estableciendo relaciones autoritarias con sus hijos o con su pareja, finalmente uno puede hacer que su institución rinda cuentas ante otras.

En cada una de estas esferas la participación surge como algo posible. Sin embargo, hay tantas participaciones como maneras de entenderlas, de conceptualizarlas y de aplicarlas. Diversas nociones, incluso contrapuestas, se esconden, acaso, detrás de una misma etiqueta.

Algo es seguro: hablar de participación es hablar del poder. Es más, a la pregunta para qué participación se podría responder: para redefinir las relaciones de poder que generan exclusión.

Si participar es dar voz a aquellos que no la tienen y poder a los excluidos, participar es motivar el cambio social redefiniendo relaciones de exclusión que hacen posible la violación de derechos. Laura Altobelli señala sobre el tema del poder:

Muchos autores reconocen que “la participación trata sobre el poder” y que, al crear poder, se podrían fomentar disputas... La iniciación de un proyecto o programa de “participación de la comunidad” debe considerar que las luchas sobre el poder, en caso de que surjan, no son necesariamente destructivas.<sup>9</sup>

Cambiar relaciones de poder implica enfrentarse a sistemas de exclusión. El cambio implica muchas veces periodos de incertidumbre, disputas y conflictos. Sin embargo, el conflicto no es necesariamente malo en sí mismo. El conflicto podría llevar a conseguir el cambio que estamos buscando.

Pero, acaso, tanto o más importante que el objetivo en los procesos participativos son los mismos procesos. Y es que participar permite que la gente genere capacidades. Martín Tanaka sostiene: “La participación tiene un valor educativo fundamental, permite el desarrollo de capacidades valiosas en todo sentido”.<sup>10</sup>

9 Laura Altobelli, “Participación comunitaria en la salud: la experiencia peruana en los CLAS”. En Juan Arroyo (ed.). *La salud peruana en el siglo xxi. Retos y propuestas de política*. Lima: CIES DFID, POLICY, 2002. pp. 307-308.

10 Martín Tanaka, op. cit., p. 22.

Justamente, el proceso que permite el desarrollo de capacidades es el que puede generar valor y transformación social. Bajo este punto de vista, incluso si se fracasa en el objetivo del proceso participativo puede haber un valor conquistado al generarse capacidades en las personas involucradas en el proceso.

Otro punto importante es el carácter espontáneo o natural de la participación. Algunos dicen que buscar espacios colectivos de diálogo es una tendencia natural del ser humano; otros, que la participación es una construcción cultural que debería ser promovida. Más allá de la tendencia natural o elaborada del ser humano de buscar espacios colectivos de encuentro o de diálogo con el otro, si buscamos participación para generar procesos de transformación o cambio social —un tipo de participación en particular—, es necesario cambiar las relaciones de poder que generan inequidad, algo que no se da de manera natural.

Pero qué ha ocurrido en el campo de la salud. Encontramos un primer hito en la Conferencia de Alma Ata en 1978, pues a partir de allí se han registrado muchas experiencias en diversos países. Laura Altobelli señala que durante los veinticinco años posteriores a la Conferencia de Alma Ata, en la que se formalizó el concepto de participación social en salud, ha habido un nutrido debate sobre la definición de “participación” y la mejor forma de promoverla. Dicho debate dio como resultado, recientemente, una aceptación generalizada de su importancia y de su inclusión en el discurso general de la salud pública.<sup>11</sup>

Hitos recientes en el Perú en la última década podrían ser el Programa de Administración Compartida (PAC) y el surgimiento de los CLAS (Comités Locales de Administración de Salud), en 1994. El proceso y evolución de estos últimos en los años siguientes generó una literatura profusa sobre las virtudes del programa en términos de la eficiencia y la gerencia del mismo.

Sin embargo, no se ha investigado o escrito mucho sobre un sistema nacional que permita una aproximación más participativa al tema de la salud, entendida no solo como el servicio de salud sino también en su dimensión ambiental.

11 Laura Altobelli, *op. cit.*, p. 303.

### 3.2 CALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN

Habíamos empezado esta sección planteando nuestra preocupación sobre la moda de la participación y lo que ello implicaba: el énfasis únicamente en las metodologías descuidando el contexto, la manipulación de procesos llamados participativos que esconden casos de participación instrumental o meramente nominal, la preocupación por conseguir las “metas” o los “objetivos” del proyecto descuidando el proceso, y, por último, la pérdida del contenido político.

Frente a estos peligros, el discurso que favorece simplemente “más participación”, basado en una idea romántica e idealizada de la participación popular, termina por propiciar situaciones de abuso que favorecen procesos no democráticos, perpetuando relaciones de poder inequitativas y legitimándolas bajo la apariencia de “procesos participativos”. Ello traería como consecuencia un desgaste del discurso y, lo que es peor, una pérdida de credibilidad en la participación como propuesta democrática. Es por ello que surge la necesidad de cambiar el discurso de “más participación” por el de una participación de calidad.

Así surge la necesidad de metodologías y marcos conceptuales que nos ayuden a dilucidar qué es una participación de calidad y qué no lo es. Naturalmente, cada caso presenta características diferentes, y en algunos, “más participación” puede resultar excesivamente costosa para la población.

Un intento de abordar la calidad de la participación fue diseñado por Farrington & Bebbington y su sistema de amplitud y profundidad,<sup>12</sup> en donde la amplitud está constituida por la variedad en la representación de los que participan dentro de una comunidad; por ejemplo, si participan los que tienen tierras y los que no; no solo los hombres sino también las mujeres; y dentro de las mujeres, si solo adultas o también las jóvenes; si también participan los analfabetos, los de determinado grupo étnico, etc.

La profundidad estaría determinada por la etapa del proceso en la que se participa: diagnóstico, toma de decisión, implementación, monitoreo, evaluación.

12 J. Farrington, y A.J. Bebbington (con K. Wellard y D.I.Lewis). *Reluctant Partners: Non-governmental Organizations, the State and Sustainable Agricultural Development in Latin America*, London: Routledge, 1993.



*Dibujando historias personales a través de los ríos de la participación.*

Foto: Miriam Egúsquiza

De esta manera, una alta amplitud y profundidad traerían consigo una participación de calidad (véase el siguiente gráfico).<sup>13</sup>

GRÁFICO 1



De otro lado, Sarah White ha identificado cuatro tipos de participación aplicables a diversos casos en salud, medio ambiente, descentralización, etc. En el cuadro que mostramos a continuación, White clasifica los

13 Método de Farrington & Bebbington. Gráfico 1. Autor: Farrington & Bebbington.

intereses de los actores según el tipo de participación, así como la función de cada uno de estos: <sup>14</sup> <sup>15</sup> <sup>16</sup>

TABLA 2

<i>Forma</i>	<i>De arriba-abajo</i>	<i>De abajo-arriba</i>	<i>Función</i>
Nominal	Legitimación	Inclusión	Exposición
Instrumental	Eficiencia	Coste	Medios
Representativo	Sostenibilidad	Influencia	Voz
Transformador	Autoridad	Autoridad	Medios/Fin

La participación nominal es aquella en que la gente participa solo de nombre. Es decir, la gente simplemente “asiste” a una reunión participativa. No se recoge su voz y menos se toman decisiones en base a ella. El organismo —gobierno, ONG o institución de la sociedad civil— tiene la posibilidad de legitimar el proyecto llamando participativo a algo que en realidad no lo es. Pero para las personas que asisten es una manera perversa de inclusión, pues mucha gente cuya voz nunca ha sido escuchada se siente reconocida solo por el hecho de ser “convocada”. La función de este tipo de participación es de “exposición”, ya que sirve para mostrar la participación ante otros, llamando participativos a procesos que no recogen los intereses de los que participan.

La participación instrumental es aquella que pretende utilizar a los involucrados como instrumento para conseguir un beneficio distinto a la inclusión de la voz de la gente en la toma de decisiones. Es instrumental porque la participación no es un fin en sí mismo sino más bien un medio para conseguir algo distinto. Para el organismo que implementa el proyecto, esta participación implica la posibilidad de lograr eficiencia —la participación es valiosa no como valor en sí mismo, sino porque permite ser eficiente en el proyecto—. Es el caso, por ejemplo, del gobernante que

14 Donde dice exposición, podría decir también muestra, y donde dice autoridad podría decir capacitación.

15 Sarah C. White, “Despolitizando el desarrollo: los usos y abusos de la participación”. En *Desarrollo, ONG, y Sociedad Civil*. Cuadernos de Cooperación. El desarrollo en la práctica. Barcelona: Intermón Oxfam, 2002, p. 160.

16 Intereses de la participación. Tabla 2. Autor: Sarah White.

decide construir una obra de infraestructura, para la cual utiliza la mano de obra de sus pobladores de manera gratuita, quienes “participan” construyendo la obra. En este caso, la participación implica para el gobierno el ahorro de costos —eficiencia en la gestión de la obra—. Para los involucrados, este tipo de participación supone un costo: tiempo, esfuerzo y recursos que la gente invierte al donar su trabajo.

La participación representativa es aquella que permite escuchar la voz de la gente en el proceso de toma de decisiones: los involucrados asisten y expresan sus puntos de vista. Este tipo de participación permite la generación de sostenibilidad del proyecto, ya que al ser producto de la decisión de los participantes tiene aceptación por parte de la gente. En cambio, las decisiones tomadas desde “arriba”, por los expertos, fracasan o incluso son boicoteadas por la población, pues no coinciden necesariamente con las expectativas de la gente. De esta manera, la participación representativa significa para los involucrados una oportunidad de influencia en las decisiones que se tomen sobre los problemas de la comunidad. Ya sean políticas públicas implementadas por el gobierno local, o proyectos que una ONG quiera desarrollar en la localidad, la participación representativa genera beneficios para ambas partes. La función de este tipo de participación es dar voz a quienes participan.

La participación transformadora es aquella que se enfoca no solo en el objetivo sino también en el propio proceso de deliberación. En la participación transformadora, tanto para el organismo que implementa el proyecto como para la gente que participa, significa una oportunidad de generar capacidades en la gente involucrada en el proceso. En los actores se da un proceso de “capacitación” o empoderamiento que no necesariamente va de la mano con el “éxito” en la consecución de los objetivos del proyecto. En este caso, la función de la participación no solo es un medio para lograr el objetivo del proyecto sino también un fin en sí mismo, ya que el proceso deliberativo es una oportunidad para aprender a dialogar y a actuar en democracia, y constituye una oportunidad para generar escuelas de ciudadanía. Aun si se fracasa en la consecución de los objetivos, se gana al desarrollar actitudes democráticas.

Naturalmente, estos cuatro tipos de participación no se dan de manera pura en la realidad sino más bien de manera conjunta, interactuando e influyéndose mutuamente. De esta manera, es posible, por ejemplo, poner énfasis distintos en un tipo determinado de participación en momentos diferentes a lo largo de un mismo proceso.

Algunos autores han planteado otros enfoques que ordenan estos mismos temas bajo una estructura distinta. Laura Altobelli, por ejemplo, ha señalado la existencia de tres grandes enfoques de participación en el tema de salud: la participación en tanto democracia y empoderamiento, en que la participación es esencial para un Estado democrático y para el desarrollo sostenible de un país pobre; la participación utilitaria: la participación social también es vista como esencial para la eficiencia en la implementación de la atención primaria de salud; y el enfoque integral, según el cual la participación utilitaria para el cambio sostenible combina los dos conceptos antes mencionados.<sup>17</sup>

Llegado a este punto cabe hacer una precisión. Hemos presentado los modelos de Farrington & Bebbington y la tipología de Sarah White para acercarnos al tema de la calidad de la participación. Sin embargo, estos marcos teóricos no deben ser tomados como meras herramientas para utilizarse en todo tipo de contexto. En el modelo de Sarah White, por ejemplo, existe una dinámica muy compleja de influencia mutua entre los intereses de los actores —organismo que implementa el espacio de participación y participantes—, la función de la participación y la forma de la participación. Tomar estos elementos en su dinámica particular, y con las complejidades que los casos concretos traen consigo, es algo que no resulta del todo sencillo pero es fundamental si no queremos perder el contenido político de transformación social de la participación. El gran riesgo es perderse en el modelo teórico, en el método, y obviar el tema de la transformación social.

La propia Sarah White sugiere tres etapas para tratar la “apolítica” de la participación. La primera es reconocer que la participación es un tema político. La segunda consiste en analizar los intereses que se encuentran representados en el extenso término “participación”. La participación, aunque puede llegar a desafiar los modelos de dominación, también puede ser un medio a través del cual las relaciones de poder existentes acaben enquistadas y reproducidas. La tercera etapa es reconocer que la participación y la no-participación, aun cuando siempre reflejan intereses no siempre lo hacen en un debate abierto.<sup>18</sup>

17 Laura Altobelli, op. cit., pp. 306-307.

18 Sarah White, op. cit., p. 171.

### 3.3 METODOLOGÍAS PARTICIPATIVAS

Las nociones de participación han ido cambiando a lo largo del tiempo. En los años sesenta, setenta, ochenta y noventa, la palabra participación ha tenido diferentes y numerosos significados. Dentro de esta variedad —y por diferentes caminos— se llegaba a la afirmación de que la participación era algo bueno, que podía traer cambio social y, por tanto, había que promoverla.

La gente hablaba de participación, pero al “hacer” participación aparecía una multiplicidad de prácticas y realidades. Dentro de este marco surgieron las metodologías participativas como una herramienta que permitía generar procesos de reflexión que posibilitaban cambios y la inclusión de aquellos postergados en los procesos de deliberación.

Algunas metodologías de los años sesenta y setenta provienen de la antropología social, mientras que algunas técnicas de diagramas se desarrollaron en el Sudeste asiático, como parte del análisis de agroecosistemas.<sup>19</sup> Estas herramientas permitían recoger información de la propia gente a la que se dirigía el proyecto. Esta manera de obtener la información cuestionaba una creencia fundamental: el experto “conoce” el problema y el ciudadano “no sabe”. El hecho de obtener información de la gente, en cambio, parte de la idea de que la gente conoce muy bien el contexto en el que vive y sus diversos problemas cotidianos. El experto, por tanto, debería reconocer este conocimiento popular, respetarlo, validarlo e incluirlo como un elemento importante dentro de su trabajo.

Con el tiempo, usar estas metodologías para obtener información meramente y hacer un diagnóstico del problema no era suficiente. La influencia de Paulo Freyre aparece como un elemento fundamental con su *Pedagogía del oprimido*. Una metodología participativa podía servir, entonces, no solo para realizar un diagnóstico sino como un instrumento que suscite la reflexión sobre la propia situación, propiciando la acción de “darse cuenta” de la propia realidad, para llevar a cabo procesos de cambio.

Hacia fines de los años ochenta, Robert Chambers convierte las metodologías participativas en una herramienta mundialmente conocida

19 Robert Chambers, “Notes for Participants in PRA-PLA Familiarisation Workshop in 2004”. Participation Group – IDS: Brighton, 2004, p. 4.

con el nombre de Diagnóstico Rural Participativo – DRP (Participatory Rural Appraisal - PRA) y muchas instituciones de cooperación, gobiernos y grupos de sociedad civil en diversos países en vías de desarrollo empiezan a utilizarlas.

Finalmente, hacia los años noventa se hace un uso masivo e inadecuado de las metodologías, que terminan por perder el contenido de cambio social que proponían.

Estas metodologías abarcan un amplio margen de herramientas tales como rankings, dibujos, puntajes, mapas, diagramas de Venn, etc. Ya sea en el papel, o en el piso, utilizando piedras, semillas de maíz o frutos locales, estas metodologías permiten que la gente utilice objetos muy cercanos a su realidad cotidiana y que, tanto aquel anciano que no sabe leer como aquella mujer que no está acostumbrada a hablar en público o aquel joven que usualmente no expresa su punto de vista en las reuniones de “los adultos”, puedan sentirse a gusto comunicando su visión del problema y las posibilidades de solución.

Cuando alguien que ha sido excluido por diversos motivos, puede, de pronto, expresar sus ideas sobre los problemas y soluciones que lo afectan, entonces surge un proceso empoderador.

Algunas advertencias sobre estas metodologías: se pueden generar resistencias pues propician cambios en las relaciones de poder. Es necesario entonces desaprender actitudes autoritarias, tanto en la gente como en los propios “expertos”. También es importante tener cuidado con los contextos. Un dibujo no es en sí mismo participativo, ello dependerá del contexto en el que se plantea. Una metodología mal planteada podría servir para manipular, recoger información solamente, dar poder a la gente, generar procesos de reflexión o también de diálogo. Finalmente, también es fundamental tener respeto por los tiempos y los procesos de la gente.

Las posibilidades de transformación de las metodologías participativas son numerosas. Por un lado, se abren posibilidades de reconocimiento del otro y procesos de diálogo; permiten una aproximación no sólo conceptual sino también emocional y vivencial a los temas trabajados; validan la visión de la gente, fortaleciendo su propia estima y el valor de “mi visión” y la de “mi comunidad”; y propician la generación de ciudadanía a partir de la experiencia participativa de la gente.

### 3.4 VIGILANCIA CIUDADANA

La vigilancia ciudadana es una manera de hacer participación para la transformación social y cambiar relaciones inequitativas de poder. Llevada a cabo de manera adecuada, el énfasis en la calidad del proceso de vigilancia —y no solo en el resultado— también genera capacidades en la población.

Sobre la vigilancia ciudadana Gamero y otros señalan:

Es una modalidad de participación activa, en donde los ciudadanos tienen la iniciativa de hacer que ésta se haga efectiva. Consiste básicamente en utilizar determinadas herramientas para vigilar el comportamiento de sujetos establecidos (particularmente el Estado). La interacción supone que el vigilado cumpla con ciertas normas o estándares y se pretende promover un cambio en el vigilado.<sup>20</sup>

De esta manera, la vigilancia permite redefinir relaciones de poder entre gobernante y gobernado, entre Estado y ciudadano, en un proceso que lleva a quien detenta el poder a someterse al control de quien no lo tiene, haciendo el proceso de ejercicio del poder más equitativo y transparente.

Este mecanismo, que empodera al ciudadano, puede enfrentarse a intereses particulares del gobernante, quien naturalmente evitará los costos del control. Por ello, en los procesos de vigilancia, el liderazgo del ciudadano resulta fundamental.

Existen diversas maneras de realizar esta tarea. Gamero y otros señalan los siguientes tipos de vigilancia:

- a) Vigilancia directa. Vigilancia o participación ciudadana desde la sociedad civil a instituciones y organismos del Estado y por el cumplimiento de las leyes y derechos.
- b) La elaboración de instrumentos para la realización de actividades de vigilancia. Busca la generación de instrumentos que permitan elevar la calidad de los resultados de la vigilancia directa. Suelen realizarse en centros académicos y de investigación.

20 Julio Gamero, Zoila Cabrera, Juan Carlos Cortés y Caroline Gibu, *Investigaciones Breves 20. Vigilancia social: teoría y práctica en el Perú*. Lima: CIES-DESCO-CAD, 2004, pp. 13-15.

- c) La formación y calificación de recursos humanos. Permiten calificar y capacitar al recurso humano que realizará de manera directa la vigilancia. Supone transferencia de información, además de metodologías e instrumentos para conseguir resultados consistentes, pertinentes y válidos.
- d) La habilitación y difusión de información. Estas prácticas pueden ser realizadas, tanto desde las instituciones y organizaciones del Estado como desde la sociedad civil. La diferencia estará dada por el objetivo que se pretende y por la naturaleza de la información involucrada.<sup>21</sup>

En cada una de estos tipos de vigilancia —y no solo en la vigilancia directa—, la participación como medio y objetivo resulta fundamental. Así, por ejemplo, es importante recoger la mirada de la gente al elaborar los instrumentos para la vigilancia; los procesos de formación y calificación de recursos humanos deben tomar en cuenta la experiencia previa de los participantes construyendo el proceso de aprendizaje de manera participativa.



*Dirigentes de  
Lacsaura y Tongos*  
Foto: Narciso Robles

La actitud del Estado debe ser cooperativa y posibilitar las actividades de vigilancia:

La actitud del Estado, reflejada en la transparencia en la rendición de cuentas y en la voluntad política, es fundamental en el proceso de construcción de

21 Julio Gamero y otros, op. cit, pp. 21-23.

una cultura de vigilancia que supone trabajo conjunto e interacción con la sociedad civil.<sup>22</sup>

En este contexto, la rendición de cuentas es un elemento fundamental en la vigilancia ciudadana. La rendición de cuentas es el mecanismo que permite al ciudadano exigir al gobernante que responda por sus acciones atendiendo a las necesidades de los individuos de manera justa e imparcial.

Los mecanismos de rendición de cuentas pueden operar sobre ejes verticales u horizontales. El eje vertical está formado por sistemas en los que aquellos individuos o instituciones, que no son parte del Estado, piden rendición de cuentas a aquellos que detentan poder. El eje horizontal está constituido por una vigilancia mutua entre las instituciones al interior del Estado.

Según Goetz & Gaventa,<sup>23</sup> la rendición de cuentas horizontal o interna puede darse mediante:

- Rendición de cuentas política.  
Asegurada a través del Poder Legislativo, sobretodo donde hay efectiva oposición, suficiente personal, comités de vigilancia, acceso a información relevante e inteligencia y partidos organizados sobre líneas programáticas.
- Rendición de cuentas fiscal.  
Asegurada a través de sistemas formales de auditorías y rendición financiera para el uso de recursos públicos. Las oficinas de contabilidad y el rol del contralor y el de auditor general son idealmente separados de la presión política, altamente profesionales, y bien dotados de recursos. Clásicamente, esta rendición premia procedimientos correctos en lugar de evaluar el valor de los resultados.
- Rendición de cuentas administrativa.  
Asegurada por sistemas de reporte que vinculan a la burocracia con los ministerios y el Poder Legislativo. Relaciones de reporte jerárquicas, similares al interior de las burocracias, aseguran rendición de cuentas interna. Sin embargo, esta corriente hacia arriba de rendición

22 *Ibidem*, p. 12.

23 Anne Marie Goetz y John Gaventa, "Bringing citizen voice and client focus into service delivery". Working Paper 138. Brighton: IDS, 2001, pp. 7-8.

al interior de burocracias no es muy efectiva cuando hay incentivos que recompensan la corrupción y el clientelismo, la colusión entre funcionarios en diferentes niveles de jerarquías puede evitar reportes y rendiciones precisos.

- Rendición de cuentas legal y constitucional.  
Asegurada por el Poder Judicial que verifica que políticos y funcionarios no excedan su autoridad legal. La Magistratura es el último espacio de rendición de cuentas en muchos países; por esta razón la autonomía del Ejecutivo y el Legislativo es crucial. Ello posibilita a los tribunales sobrepasar obstáculos para la rendición de cuentas en el Poder Legislativo o el Ejecutivo.

La rendición de cuentas vertical está referida a la votación que permite a los ciudadanos elegir periódicamente a sus gobernantes teniendo un control sobre estos. En los periodos no electorales, la votación es complementada con el rol de presión de organizaciones de la sociedad civil.

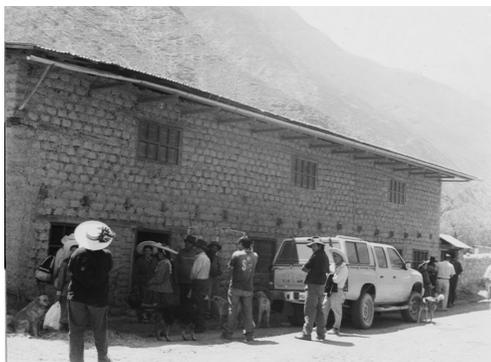
Sin embargo, tal y como Goetz y Gaventa<sup>24</sup> señalan, los bajos niveles de confianza en los sistemas de rendición de cuentas horizontales en muchos países en vías de desarrollo tienen como correlato insatisfacción creciente con relación a las limitaciones en la efectividad de una rendición de cuentas vertical. Estos sistemas verticales sufren de debilidades, como la tendencia a minimizar la voz de los ciudadanos por los largos periodos no electorales o porque los intereses de los grupos más pobres no están bien representados en las asociaciones de la sociedad civil.

Frente a esta situación surge la posibilidad de poder acudir a una tercera manera de rendición de cuentas:

Una tendencia emergente es superar esta división institucional vertical/horizontal y apoyar esfuerzos que involucren a ciudadanos directamente en los trabajos de instituciones de rendición de cuentas horizontales. Esto representa un esfuerzo para aumentar la limitada efectividad de la función de protección de derechos de la sociedad civil rompiendo el monopolio del Estado sobre la responsabilidad de la vigilancia ejecutiva oficial.<sup>25</sup>

24 Anne Marie Goetz y John Gaventa, op. cit., pp. 7-8.

25 Ibidem, p. 8.



*Local del  
segundo taller*  
Foto: Miriam Egúsqüiza

Es decir, se incorpora al ciudadano en la vigilancia horizontal que realiza el Estado. Tanto en esta como en la vigilancia vertical, la calidad de la participación de los ciudadanos involucrados aparece nuevamente como un tema crucial del cual dependerá el éxito y la legitimidad de la actividad de vigilancia.

La vigilancia, que originalmente surge como una acción de la ciudadanía sobre el Estado, también va tomando nuevas formas con el tiempo e involucrando a nuevos actores. Ya no será entonces el Estado el único sujeto posible de ser vigilado, sino que el espectro se amplía:

Si bien inicialmente el foco de atención estuvo dirigido hacia el Estado, una visión más amplia considera también como objeto de vigilancia cualquier espacio de ejercicio de poder. En este sentido, el concepto de vigilancia ciudadana enmarcaría acciones desde la sociedad civil vinculadas, por ejemplo, a la supervisión de los derechos laborales; a la violencia doméstica o al maltrato infantil; al monitoreo medio ambiental, y a la vigilancia efectuada a empresas proveedoras de servicios públicos, entre otros.<sup>26</sup>

26 Julio Gamero y otros, op. cit., p. 11.



## CAPÍTULO 4

# Hallazgos de la investigación: revisión documental sobre los actores

### 4.1 DESCRIPCIÓN DE LA COMUNIDAD CAMPESINA SAN PEDRO DE TONGOS Y EL ANEXO LACSAURA

#### 4.1.1 ESPACIO GEOGRÁFICO

El proyecto se ha realizado en la localidad de Lacsaura, de la comunidad campesina de San Pedro de Tongos, del distrito de Checras, en la provincia de Huaura perteneciente a la región Lima Provincias.

La distancia en carretera entre Lima y Lacsaura es de 259 kilómetros (vía Huacho) y 216 kilómetros (vía Río Seco). La distancia entre Lacsaura y Tongos es de 5 kilómetros; sin embargo, toma aproximadamente 50 minutos el transporte en auto. Lacsaura está ubicada a 2.050 metros sobre el nivel del mar y Tongos a 2.800 metros sobre el nivel del mar.<sup>27</sup>

El Distrito de Checras tiene como capital al poblado de Maray y está situado a 3.743 metros sobre el nivel del mar. La proyección de la población de Checras al 2002 es de 1.142 y cuenta con una superficie de 166,37 kilómetros cuadrados. La densidad de la población es de 6,9 habitantes/kilómetro cuadrado. El actual alcalde es Melvin Vlemer Claros Cuadros.<sup>28</sup>

27 Clorinda Susano Medina, *Checras*, Lima: CONCYTEC, 1989, p. 9,16.

28 Autor: Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI. Página web: INEI. Revisado el 2 de septiembre de 2005. Disponible en <<http://www.inei.gob.pe/>>

Según fuentes del INEI y la información correspondiente al precenso de 1999, esta es la lista de centros poblados de Checras registrados por esa institución:<sup>29</sup>

TABLA 3

Nombre	Área	Categoría	Viviendas
SAN AGUSTIN DE PU-UN	URBANO	PUEBLO	199
SAN PEDRO DE TONGOS	URBANO	PUEBLO	122
MARAY	URBANO	PUEBLO	87
VISCACHACA	RURAL	OTROS	5
SAN AGUSTIN DE CANIN	RURAL	OTROS	70
HUAUYARANGA	RURAL	OTROS	10
HUANCAPALPA (CCUCUL)	RURAL	OTROS	7
LAN LAN	RURAL	OTROS	5
CHACRAS DE MARAY	RURAL	OTROS	3
HUACALA	RURAL	OTROS	15
PALCAURA	RURAL	OTROS	18
TULPAY	RURAL	OTROS	45
LAGSAURA	RURAL	OTROS	15
PUENTE TINGO	RURAL	OTROS	3
PAMPA LIBRE	RURAL	OTROS	5

Por su parte, la provincia de Huaura se encuentra ubicada en la región costa del Perú al norte del departamento de Lima, a 149 kilómetros de distancia de la capital de la República. Su extensión es de 717,02 kilómetros cuadrados y se encuentra a 30 metros sobre el nivel del mar. La provincia de Huaura forma parte del departamento de Lima y está conformada por 12 distritos: Huacho, Hualmay, Santa María, Huaura, Végueta, Sayán, Ámbar, Paccho, Leoncio Prado, Checras, Carquín y Santa Leonor. La población de la provincia alberga 163.174 habitan-

29 Lista de Centros Poblados de Checras. Tabla 3. Autor: Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI. Página web: INEI. Revisado el 2 de septiembre de 2005. Disponible en <<http://www.inei.gob.pe/>>

tes, de los cuales 122.790 personas (75%) se encuentran viviendo en zonas urbanas, coincidiendo en su mayor parte en las zonas costeras de la provincia. Limita por el norte con la provincia de Barranca y Cajatambo; por el sur, con la provincia de Huaral; por el este, con la provincia de Oyón y el departamento de Pasco; y por el oeste, con el océano Pacífico.<sup>30</sup>

Esta provincia —creada el 17 de enero de 1597 como Villa Carrión de Velasco o Santa María del Carmen— adoptó el nombre de Guaura, en homenaje al Lugarteniente de la Ciudad Guabra. Su actual capital es Huacho, cuenta con una superficie de 4.892,52 kilómetros cuadrados y cuenta con una densidad de población de 37,7 habitantes/kilómetro cuadrado. Hoy en día tiene la presencia de las siguientes instituciones del Estado:<sup>31</sup>

Instituciones del Ministerio de Salud: MINSA: Hospital Huacho-Huaura-Oyon. EsSALUD: Gustavo Lanatta Lujan. Clínicas privadas: San Pedro, clínica del Niño.

Instituciones del Poder Judicial: cuenta con 3 juzgados penales, 2 juzgados de paz letrados, 3 juzgados civiles, una sala penal, una sala civil, una sala mixta.

Instituciones del Ministerio Público: 3 fiscalías penales, una fiscalía civil, una fiscalía de familia, una fiscalía de prevención del delito, 2 fiscalías superiores penales, una fiscalía superior civil.

Delegaciones Policiales: cuenta con las de Huacho, Cruz Blanca, Vegueta, Huaura y Churín. El Instituto de Medicina Legal, División Médico Legal de Huaura; actualmente, cuenta con un médico legista, un administrativo, un técnico necropsiador y un psicólogo. Entró en funcionamiento desde 1995.

La distribución de los distritos de la provincia de Huaura se puede apreciar en el mapa de la página siguiente:<sup>32</sup>

30 Autor: Gobierno Regional de Lima. Página web: Portal del Gobierno Regional de Lima. Revisado el 10 de septiembre de 2005. Disponible en <<http://www.region-lima.gob.pe/>>

31 Autor: Ministerio Público. Página web: Portal del Ministerio Público. Revisado el 10 de septiembre de 2005. Disponible en <[http://www.mpfn.gob.pe/iml/lima\\_norte4.php](http://www.mpfn.gob.pe/iml/lima_norte4.php)>

32 Mapa de la provincia de Huaura., Gráfico 3. Autor: Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI. Página web: INEI. Revisado el 10 de septiembre de 2005. Disponible en <<http://www.inei.gob.pe/>>



- Hogares con necesidades básicas satisfechas, año 1993: 54.0000
- Hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI), año 1993: 286.0000
- Hogares en viviendas con características físicas inadecuadas: 58.0000
- Hogares en viviendas con hacinamiento: 55.0000
- Hogares en viviendas sin desagüe: 273.0000
- Hogares con niños que no asisten a la escuela: 21.0000
- Hogares con alta carga o dependencia económica: 9.0000

TABLA 4  
TAMAÑO POBLACIONAL – SEGMENTACIÓN POR GRUPO ETÁREO

Distritos	Población por grupos etáreos							
	Total	<1 año	1- 4 años	5 a 9 años	10 a 19 años	20 a 64 años	> 65 años	MEF
DISTRITO DE PACHANGARA-CHURÍN	3600	66	250	290	685	2050	319	991
DISTRITO DE CAUJUL	755	15	58	72	130	438	42	197
DISTRITO DE NAVAN	850	13	60	76	157	495	49	245
DISTRITO DE ANDAJES	957	16	67	84	173	558	59	292
DISTRITO DE PACCHO	2150	34	150	180	383	1273	130	590
DISTRITO DE SANTA LEONOR	1725	28	120	165	320	982	110	446
DISTRITO DE CHECRAS	1003	19	68	85	184	586	29	298
DISTRITO DE OYÓN	12096	210	961	1100	2180	6954	691	3162
MICRORRED CHURÍN-OYÓN	23133	401	1734	2052	4212	13336	1429	6221

- Hogares con una NBI: 180.0000
- Hogares con dos NBI: 84.0000
- Hogares con tres NBI: 20.0000
- Hogares con cuatro NBI: 2.0000
- Hogares con cinco NBI: 0.0000

El Ministerio de Salud elaboró un cuadro de pobreza según necesidades básicas insatisfechas en que el poblado de Lacsaura es descrito como una comunidad de tipo rural concentrado bajo la clasificación de “pobre”.<sup>36</sup> Lacsaura no cuenta con el servicio de agua, desagüe, luz eléctrica o teléfono —domiciliario o comunitario—.<sup>37</sup>

#### 4.1.3 PERFIL DE L SALUD

Checras es un distrito atendido por el personal del puesto de salud (P.S.) de Puñun, donde solo hay un técnico de enfermería. Por proximidad y accesibilidad, Checras es atendido por el médico y la enfermera del P.S. de Chiuchín, que corresponde al distrito de Santa Leonor. Checras tiene 6 comunidades que atender: Canin, Lacsaura, Maray, Puñun, Tongos y Tulpay. Por lo agreste del territorio el equipo no sale totalmente todos los meses. Actualmente se está haciendo que esas comunidades sean visitadas también por los equipos AISPED (Atención Itinerante en Salud para Poblaciones Excluidas y Dispersas).<sup>38</sup>

Dada su cercanía física, Lacsaura particularmente es atendida por el Centro de Salud de Churín, base de la Microrred Churín-Oyón. Esta Microrred está comprendida dentro de la jurisdicción de la actual Red II Huaura-Oyón, perteneciente a la Dirección de Salud III Lima Norte del Ministerio de Salud. La Microrred Churín-Oyón está conformada por C.S.

36 Microrred Churín-Oyón, Red Salud II Huaura-Oyón, Dirección de Salud III Lima Norte, Ministerio de Salud. ASIS – Análisis Situacional de Salud 2004. Churín, 2004., p. 21.

37 Microrred Churín-Oyón, Red Salud II Huaura-Oyón, Dirección de Salud III Lima Norte, Ministerio de Salud. ASIS – Análisis Situacional de Salud 2004. Churín, 2004, p. 28.

38 Información otorgada por la Dirección Salud III Lima-Norte – Ministerio de Salud, el 19 de diciembre de 2005.

Churín —Centro base de la microrred; P.S. Paccho; P.S. Chiuchin; C.S. Oyón; P.S. Andajes; P.S. Pachangara; P.S. Caujul; P.S. Navan; P.S. Musga; P.S. Lacsanga; P.S. Ayaranga; P.S. Rapaz; P.S. Huancahuasi; P.S. Parquin; P.S. Jucul; P.S. Puñun; P.S. Mallay; P.S. Nava y el P.S. Tinta. La Microrred Churín-Oyón está conformada por dos provincias: Huaura y Oyón<sup>39</sup>.

La Tasa de Mortalidad General de la Microrred Churín-Oyón es de 4,84/1000 habitantes). La Tasa Global de Fecundidad es de 61,43 /1000 y la Tasa de Natalidad es de 16,81/1000. La Tasa de Mortalidad Materna es de 72.115/10 mil NV, muy superior a la tasa nacional de 15/ 10.000 NV.<sup>40</sup>

#### 4.1.4 DIEZ PRIMERAS CAUSAS DE MORBILIDAD POR CICLOS DE VIDA EN LA MICRORRED CHURÍN-OYÓN:<sup>41 42</sup>

TABLA 5

CAUSA	< 1 a	1-4 a	5-17 a	10-19 a	20-64 a	65 +	Total
Enfermedades del aparato respiratorio	498	1104	1587	325	1015	335	4864
Enfermedades diarreicas agudas	114	254	123	860	542	527	2420
Enfermedades de transmisión sexual	0	0	45	75	662	12	794
Enfermedades de la cavidad bucal	0	3	288	67	150	92	600
Traumatismo, accidentes y envenenamiento	1	25	99	98	140	31	394
Enfermedades del aparato genitourinario	2	19	25	39	182	15	282
Enfermedades de la piel y del TCSC	20	19	25	55	95	18	232
Enfermedades infecciosas parasitarias	06	65	98	26	25	4	224
Cefalea, tos, dolor	4	5	15	5	75	16	120
Dolor abdominal pélvico	0	0	12	6	69	14	101
TOTAL	645	1494	2317	1556	2955	1064	10031

39 Microrred Churín-Oyón, Red Salud II Huaura-Oyón, Dirección de Salud III Lima Norte, Ministerio de Salud. ASIS – Análisis Situacional de Salud 2004. Churín, 2004.

40 Microrred Churín-Oyón, Red Salud II Huaura-Oyón, Dirección de Salud III Lima Norte, Ministerio de Salud. ASIS – Análisis Situacional de Salud 2004. Churín, 2004, p. 34-35, 40.

41 Diez primeras causas de morbilidad por ciclos de vida. Tabla 5. Autor: Microrred Churín-Oyón, Ministerio de Salud.

42 Microrred Churín-Oyón, Red Salud II Huaura-Oyón, Dirección de Salud III Lima Norte, Ministerio de Salud. ASIS – Análisis Situacional de Salud 2004. Churín, 2004, p. 41.

Las enfermedades respiratorias y las diarreicas ocupan los primeros lugares.

Por su parte, la mortalidad en el mismo espacio geográfico puede apreciarse en la siguiente tabla.<sup>43 44</sup>

#### 4.1.5 DIEZ PRIMERAS CAUSAS DE MORTALIDAD POR CICLOS DE VIDA

TABLA 6

CAUSA	< 1 a	1-4 a	5-17 a	10-19 a	20-64 a	65 +	Total
Traumatismo, accidentes, envenenamiento	1	1	1	2	18	5	26
Enfermedades crónicas degenerativas	0	0	0	0	5	6	11
Neumonías	0	0	1	0	1	5	7
Enfermedades del aparato digestivo	2	0	0	0	0	3	5
Accidente cerebro vascular	0	1	0	0	1	3	5
Óbito fetal	1	0	0	0	0	0	1
Accidente de carreteras	0	0	0	1	1	1	1
Obstrucción vías respiratorias	1	0	0	0	0	0	1
Síndrome espirativo	0	1	0	0	0	0	1
TOTAL	5	3	2	3	26	23	58

En el caso de la mortalidad, el rubro de traumatismo, accidentes y envenenamiento ocupa el primer lugar seguido de enfermedades crónicas degenerativas y neumonías.

Con relación a la salud ambiental en la Microrred Churín-Oyón, el Ministerio de Salud proporciona pocos datos, pero entre ellos se encuentra la siguiente tabla referida a la vigilancia de cloro residual en agua:<sup>45 46</sup>

43 Diez primeras causas de mortalidad por ciclos de vida. Tabla 6. Autor: Microrred Churín-Oyón, Ministerio de Salud.

44 Microrred Churín-Oyón, Red Salud II Huaura-Oyón, Dirección de Salud III Lima Norte, Ministerio de Salud. ASIS – Análisis Situacional de Salud 2004. Churín, 2004, p. 42

45 Cobertura de localidades con vigilancia de cloro residual en agua. Tabla 7. Autor: Microrred Churín-Oyón, Ministerio de Salud.

46 Microrred Churín-Oyón, Red Salud II Huaura-Oyón, Dirección de Salud III Lima Norte, Ministerio de Salud. ASIS – Análisis Situacional de Salud 2004. Churín, 2004, p. 65.

#### 4.1.6 COBETURA DE LOCALIDADES CON VIGILANCIA DE CLORO RESIDUAL EN AGUA

TABLA 7

<i>Microrred</i>	2003		
	<i>Nº veces cloradas</i>	<i>Nº meses</i>	<i>%</i>
CHURÍN	4	12	33
PACCHO	0	0	0
CHIUCHÍN	5	12	42
OYÓN	0	0	0

Podemos concluir en base a estos datos que, en la Microrred, solo Churín y Chiuchín han realizado la cloración del agua correspondiente al 2003.

En la Microrred Churín-Oyón existe una posta médica de Essalud —en el distrito de Oyón— y 4 consultorios privados. No existen postas parroquiales ni municipales. Además existe una ONG, llamada CEDRUM (Centro de Desarrollo Rural y Urbano Marginal), ubicada en Churín. No hay farmacias y solo dos boticas en Churín. La Microrred Churín-Oyón tiene 61 trabajadores de salud entre profesionales y técnicos en enfermería, siendo la modalidad de contrato por focalización en su mayoría —sobre todo para los técnicos en enfermería—. En zonas más alejadas donde hay población considerable, se encuentran profesionales que realizan el servicio de SERUM.<sup>47</sup>

Por otro lado, la distancia que existe entre los diversos poblados de la Microrred Churín-Oyón y los centros de salud más cercanos son variables. A continuación presentamos un cuadro comparativo<sup>48</sup> sobre estas distancias:<sup>49</sup>

47 Microrred Churín-Oyón, Red Salud II Huaura-Oyón, Dirección de Salud III Lima Norte, Ministerio de Salud. ASIS – Análisis Situacional de Salud 2004. Churín, 2004, p. 77, 80.

48 Ubicación de localidades y vías de comunicación. Distancias hacia el establecimiento de salud. Tabla 8. Autor: Microrred Churín-Oyón, Ministerio de Salud.

49 Microrred Churín-Oyón, Red Salud II Huaura-Oyón, Dirección de Salud III Lima Norte, Ministerio de Salud. ASIS – Análisis Situacional de Salud 2004. Churín, 2004, p. 83.

#### 4.1.7 UBICACIÓN DE LOCALIDADES Y VÍAS DE COMUNICACIÓN. DISTANCIAS HACIA EL ESTABLECIMIENTO DE SALUD

TABLA 8

Comunidad	Distancia	Tiempo de viaje ( min )		
	( Km )	Vehiculo	A pie	Acemila
LA CHIMBA	2	5	20	10
AYARPONGO	5	10	30	20
PALPAS	10	50	180	120
LACSAURA	10	30	120	90
HUACHO S/ PESCADO	28	120	300	150
PACHANGARA	15	120	300	200
ANDAJES	23	120	200	150
SAN BENITO	35	120	360	240
CAUJUL	20	150	480	400
NAVAN	33	120	360	270
AGUAR	10	120	420	350
PUNÁ	24	120	600	440
CONCHAO	42	200	660	500
TONGOS	21	120	300	270
TULPAY	20	120	300	250
PUMAHUAIN	38	120	180	150
CASHAUCRO	3	10	30	20
POMAMAYO	4.6	20	60	30
UCRUSCHACA	8	25	90	45
QUICHAS	10	50	120	90
OTUTO	6	30	90	45
UCHUCCHACUA	31	60	180	120
PAMPAHUAY	12	40	90	60
SURASACA	17	90	180	150

Comunidad	Distancia	Tiempo de viaje ( min )		
	( Km )	Vehículo	A pie	Acémila
TINTA	13	60	120	90
MALLAY	20	60	300	270
NAVA	18	90	180	150
HUACAR	3	15	45	30
PUCTOR	5	25	75	48
CANAHUAY	5	25	75	50
ULANAY	7	45	180	150
COLCAPAMPA	8	60	210	160
AYARANGA	8	60	210	160
MUZGA	10	SIN ACCESO	260	260
LACSANGA	18	SIN ACCESO	420	365

En el caso de Tongos hay 21 kilómetros al puesto de salud más cercano — 120 minutos en vehículo, 300 a pie y 270 en acémila—. En el caso de Lacsaura hay 10 kilómetros al puesto de salud más cercano —30 minutos en vehículo, 120 a pie y 90 en acémila—.

Con relación al tema de la accesibilidad del servicio de salud, el Ministerio de Salud nos brinda datos sobre la accesibilidad geográfica, económica, cultural y administrativa en la Microrred Churín-Oyón.<sup>50</sup>

A continuación reproducimos el cuadro de accesibilidad geográfica con información sobre Lacsaura y Tongos:<sup>51</sup>

50 Microrred Churín-Oyón, Red Salud II Huaura-Oyón, Dirección de Salud III Lima Norte, Ministerio de Salud. ASIS – Análisis Situacional de Salud 2004. Churín, 2004, p. 85-87.

51 Microrred Churín-Oyón, Red Salud II Huaura-Oyón, Dirección de Salud III Lima Norte, Ministerio de Salud. ASIS – Análisis Situacional de Salud 2004. Churín, 2004, p. 85.

## 4.1.8 ACCESIBILIDAD GEOGRÁFICA

TABLA 8

COMUNIDAD	Menor de 1 hora	De 1 a 4 horas	De 5 a mas horas
<i>ACCESIBLE</i>			
LA CHIMBA	X		
AYARONGO	X		
PALPAS	X		
LACSAURA	X		
HUACAR	X		
PUENTE CASERIO	X		
PUCTOR	X		
CANAHUAY	X		
<i>MODERADAMENTE ACCESIBLE</i>			
HUACHO S/ PESCADO		X	
CURAY		X	
PACHANGARA		X	
ANDAJES		X	
SAN BENITO		X	
CAUJUL		X	
NAVAN		X	
AGUAR		X	
PUNÁ		X	
CONCHAO		X	
TONGOS		X	
TULPAY		X	
CASHAUCRO			
POMAMAYO			
UCRUSCHACA	X		
QUICHAS		X	
OTUTO	X		
UCHUCCHACUA		X	

COMUNIDAD	Menor de 1 hora	De 1 a 4 horas	De 5 a más horas
PAMPAHUAY		X	
SURASACA		X	
ULANCAY		X	
AYARANGA		X	
JUCUL		X	
PARQUIN		X	
HUANCAHUASI		X	
CANIN		X	
MAYIBAMBA		X	
PICOY		X	
MARAY		X	
<i>POCO ACCESIBLE</i>			
PUMAHUAIN			X
MUZGA			X
LACSANGA			X
RAPAZ			X
PUÑUN			X
ACAIN			X
TAUCUR			X

Sobre la accesibilidad económica, el porcentaje de indigencia reseñado por el Ministerio de Salud en la zona es de 6,22% sobre la demanda general anual.

Con relación a la accesibilidad cultural, el porcentaje de analfabetismo en la Microrred Churín-Oyón es de 36,50%. El porcentaje de parto institucional es de 45%.

Sobre la accesibilidad administrativa, el ministerio nos da la información del tiempo de espera para la atención en los establecimientos de salud de la Microrred Churín-Oyón:<sup>52</sup>

52 Tabla de espera desde el ingreso del paciente hasta que recibe la atención. Tabla 9. Autor: Microrred Churín-Oyón, Ministerio de Salud.

#### 4.1.9 TABLA DE TIEMPO DE ESPERA DESDE EL INGRESO DEL PACIENTE HASTA QU RECIBE LA ATENCIÓN

TABLA 9

<i>Establecimiento</i>	<i>Menor 15 min</i>	<i>De 15 a 30 min</i>	<i>Mayor 30 min</i>
C.S. CHURÍN	X		
P.S. ANDAJES	X		
P.S. CAUJUL	X		
P.S. NAVAN	X		
P.S. ARAYANGA			
P.S. LACSANGA	X		
P.S. MUZGA	X		
P.S. PACCHO	X		
P.S. PACHANGARA	X		
C.S. OYÓN	X		
P.S. NAVA	X		
P.S. MALLAY	X		
P.S. TINTA	X		
P.S. CHIUCHÍN	X		
P.S. HUANCAHUASI			
P.S. JUCUL	X		
P.S. PARQUÍN	X		
P.S. PUÑUN	X		
P.S. RAPÁZ	X		

En todos los establecimientos en los que se cuenta con información, el tiempo de espera fue menor a 15 minutos.

A pesar de la información brindada, consideramos que el documento de análisis de la situación de salud de la Microrred Churín-Oyón, tiene ausencias importantes con relación al tema de la investigación que nos preocupa. No existe un seguimiento de los posibles impactos en la salud de las personas de posible actividad contaminante que pueda ser desarrollada por parte de alguna de las distintas actividades productivas, entre las que se

encuentra la actividad minera. Hay que recalcar que el Ministerio de Salud tiene la obligación de hacer un seguimiento sobre la calidad del agua, del suelo y del aire, los cuales forman parte del ecosistema de la población.

De la información recogida sobre el análisis situacional de salud de la Microrred Churín-Oyón elaborado por el personal de salud, encontramos las siguientes debilidades:

- 1) No existe información diferenciada de los perfiles epidemiológicos por localidades ni ha habido un adecuado monitoreo por parte de la autoridad de salud de los efectos que pudieran surgir de la actividad minera en la salud de las personas.
- 2) La relación principal de los servicios de salud con las comunidades de esta red se realiza vía el sistema de atención a comunidades dispersas y excluidas, cuyo personal tiene una relación laboral precaria con el sistema de salud, siendo la accesibilidad geográfica uno de los problemas principales que debemos destacar.
- 3) En lo que respecta a una respuesta social organizada constatamos que la autoridad de salud no tiene programas tendientes a disminuir las condiciones de exposición a los efectos contaminantes y a promover la salud de las poblaciones ni existen registros en este sentido, a pesar del esfuerzo enorme que se viene realizando desde la Dirección General de Promoción de la Salud para impulsar acciones que ataquen los determinantes de la salud.

#### 4.1.10 PRODUCTIVIDAD

La agricultura y la ganadería unidas constituyen la mayor actividad productiva de la zona Microrred Churín-Oyón —en cuya área se encuentra el poblado de Lacsaura—. Frente a un 35% —7.599 habitantes— de la población económicamente activa (PEA) dedicada a la minería, la agricultura y la ganadería constituyen juntas, el 51,5% —11.180 habitantes—. La agricultura constituye el 33% de la PEA mientras que la ganadería el 18,5%.<sup>53</sup>

53 Microrred Churín-Oyón, Red Salud II Huaura-Oyón, Dirección de Salud III Lima Norte, Ministerio de Salud. ASIS – Análisis Situacional de Salud 2004. Churín, 2004, p. 26.

Tongos tiene una menor actividad agropecuaria que Lacsaura por su problema de escasez de agua. Por el contrario, Lacsaura, situada junto al río Checras, se ha caracterizado por llevar adelante una agricultura orientada hacia los frutales, destacando las manzanas y duraznos pero también paltos y otros cultivos. Más aún, en todo el distrito de Checras, Lacsaura ha ocupado durante muchos años un lugar de liderazgo en la producción agrícola.

El Ministerio de Agricultura lleva un registro a nivel de distritos de la producción agrícola por años. Las bases de datos sistematizadas registran esta información desde la campaña agrícola correspondiente al periodo 1996-1997.

Si bien es cierto que el Ministerio de Agricultura no tiene un registro detallado a nivel de comunidades campesinas o poblados anexos, dada la importancia de Lacsaura en la producción agrícola de Checras, consideramos que la información distrital resulta bastante representativa de las tendencias a lo largo de los años.

A continuación, hemos elaborado un cuadro en base a la información brindada por la Dirección General de Información Agraria del Ministerio de Agricultura.<sup>54</sup>

#### 4.1.11 VARIACIÓN DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA EN CHECRAS 1996-2004

Véase tabla 10.

---

54 La información nos fue proporcionada directamente por la Dirección General de Información Agraria del Ministerio de Agricultura, pero también puede ser obtenida en el Sistema de Información Agrícola, de la Sección Sistemas-Bases de Datos, en la página web de este ministerio: [www.minag.gob.pe](http://www.minag.gob.pe)

TABLA 10

Cultivo	1996 - 1997	1997 - 1998	1998 - 1999	1999 - 2000	2000 - 2001	2001 - 2002	2002 - 2003	2003 - 2004
	Producción (t.)							
ALFALFA	3.279.00	3.978.00	4.189.00	4.222.00	4.389.00	3.954.00	3.722.00	3.247.00
DACTILYS	0.00	0.00	0.00	64.00	42.00	29.00	50.00	40.00
MANZANO	483.00	274.00	166.00	210.00	178.00	187.00	83.00	48.00
MELOCOTONERO	78.00	110.00	91.00	121.00	130.00	68.00	28.00	50.00
PALTO	47.00	59.00	58.00	48.00	92.00	76.00	43.00	31.00
CEBADA GRANO	8.00	36.00	26.00	8.00	7.00	0.00	0.00	2.00
MAIZ AMILACEO	24.00	78.00	72.00	81.00	60.00	23.00	15.00	20.00
TRIGO	7.00	30.00	50.00	19.00	15.00	1.00	1.00	3.00
PEPINO	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	20.00	0.00
AJO	0.00	6.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
ARVEJA GRANO VERDE	9.00	63.00	117.00	14.00	32.00	15.00	8.00	6.00
COL-2IFLOR	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
TOMATE	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	15.00	0.00	13.00
ZAPALLO	0.00	41.00	45.00	75.00	52.00	12.00	18.00	10.00
MAIZ CHOCLO	0.00	0.00	20.00	16.00	0.00	0.00	0.00	0.00
OTRAS HORTALIZAS	0.00	0.00	0.00	10.00	14.00	0.00	0.00	0.00
FRUJOL GRANO VERDE	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	12.00
HABA GRANO VERDE	22.00	55.00	176.00	68.00	173.00	14.00	23.00	9.00
OCA	40.00	28.00	30.00	36.00	44.00	32.00	17.00	0.00
OLLUCO	48.00	20.00	16.00	58.00	32.00	40.00	0.00	0.00
PAPA	516.00	344.00	615.00	417.00	516.00	261.00	149.00	28.00



El cuadro 10 nos permite destacar algunos puntos que consideramos importantes.

Ha habido una tendencia general a la baja en la producción agrícola que resulta preocupante. Si bien hay algunos pocos casos de alza o mantenimiento —como los dactylis, el tomate y el frijol grano verde—, su producción es pequeña y no resulta representativa en el panorama de los otros cultivos.

Los casos de reducción son más evidentes y alarmantes. En el caso del manzano —que constituye acaso el mayor cultivo de la actividad agrícola de Lacsaura—, la producción bajó de 483 toneladas (periodo 1996-1997) a casi la décima parte: 48 toneladas (2003-2004).

El melocotonero —otro cultivo importante en Lacsaura—, alcanzó sus picos de producción con 121 toneladas (1999-2000) y 130 toneladas (2000-2001) para luego descender a menos de la mitad: 50 toneladas (2003-2004).

En el caso del palto se logró una producción de 92 toneladas (2000-2001) y 76 toneladas (2001-2002) para luego caer a 31 toneladas (2003-2004).

Llama la atención la situación del maíz amiláceo, pues habiendo estado por encima de 60 toneladas durante un periodo largo (1997-2001), bajó a su tercera parte, alrededor de 20 toneladas (2001-2004). El caso del trigo también es dramático, ya que habiendo logrado cosechas de 30 toneladas (1997-1998) y 50 toneladas (1998-1999), registró 1 tonelada (2001-2003) y 3 toneladas (2003-2004).

Por otra parte, la arveja grano verde, luego de tener un periodo de alza con 63 toneladas (1997-1998) y 117 toneladas (1998-1999), tuvo un descenso que se acentuó de manera constante, alcanzando la cifra alarmante de 6 toneladas en el último periodo registrado (2003-2004). También la producción de zapallo en este último periodo es menor que la séptima parte de lo que fue en el periodo 1999-2000.

El haba grano verde llegó a alcanzar 176 toneladas (1998-1999), descendiendo en el último periodo a tan solo el 5% —9 toneladas— de lo que alguna vez fue.

En el caso de la oca y el olluco, alguna vez tuvieron una producción de 40 y 48 toneladas respectivamente (1996-1997). Sin embargo, en el último periodo (2003-2004) la producción fue nula.

El caso más crítico fue acaso el de la papa que, habiendo alcanzado 516 toneladas (1996-1997), e incluso 615 toneladas (1998-1999), en el último periodo (2003-2004) llegó a tan solo 28 toneladas.

No solo la alfalfa, el manzano, el palto, la arveja grano verde, el maíz choclo, el haba grano verde, la oca, el olluco y la papa están en sus puntos históricos más bajos de producción. La tendencia general apunta hacia un descenso que resulta preocupante y que exige una respuesta por parte del Estado.

## CAPÍTULO 5

# La empresa minera Los Quenuales S.A.

### 5.1 LA MINERÍA EN LA ZONA

Dentro de la actividad minera en la zona, destaca la explotación de los yacimientos de carbón (Mallay y Oyón) y cobre (Oyón y Pachangara) de las sociedades mineras de Los Quenuales S.A. —ex Iscaycruz S.A. —, Raura, Buenaventura, el Triunfo, etc. Sus productos son exportados.<sup>55</sup>

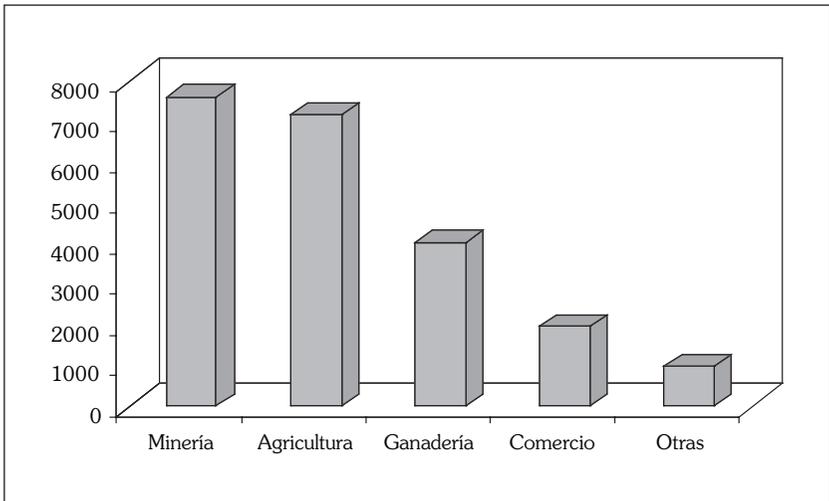
La minería ocupa un lugar importante en la actividad económica de la población, alcanzando el 35% del total de la población económicamente activa. De acuerdo al Ministerio de Salud,<sup>56</sup> la distribución poblacional de las principales actividades productivas es como sigue:<sup>57 58</sup>

- 55 Microrred Churín-Oyón, Red Salud II Huaura-Oyón, Dirección de Salud III Lima Norte, Ministerio de Salud. ASIS – Análisis Situacional de Salud 2004. Churín, 2004.
- 56 Microrred Churín-Oyón, Red Salud II Huaura-Oyón, Dirección de Salud III Lima Norte, Ministerio de Salud. ASIS – Análisis Situacional de Salud 2004. Churín, 2004, p. 26.
- 57 Distribución porcentual de las principales actividades productivas de la población económicamente activa de la Microrred Churín-Oyón. Tabla 11. Autor: Microrred Churín-Oyón, Ministerio de Salud.
- 58 Distribución porcentual de las principales actividades productivas de la población económicamente activa de la Microrred Churín-Oyón. Gráfico 4. Autor: Microrred Churín-Oyón, Ministerio de Salud.

TABLA 11  
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL (TABLA) DE LAS PRINCIPALES ACTIVIDADES  
PRODUCTIVAS DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA DE LA  
MICORRED CHURÍN-OYÓN

<i>Actividades productivas</i>	<i>Población económicamente activa</i>	<i>% De la población</i>
MINERÍA	7.599	35 %
AGRICULTURA	7.164	33 %
GANADERÍA	4.016	18,5 %
COMERCIO	1.954	9 %
OTRAS	977	4,5 %
TOTAL	21.710	100 %

GRÁFICO 3



## 5.2 LA EMPRESA MINERA

La empresa minera Los Quenuales S.A. inició sus operaciones el 18 de julio de 1996, con una capacidad diseñada para 1000 TMSD.<sup>59</sup>

En 1996 inició ante el Ministerio de Energía y Minas un expediente de evaluación del EIA del nuevo depósito de relave —en la laguna Tinyag Inferior—. El objetivo era reubicar el depósito de relaves en una zona que garantice su estabilidad dado el alto porcentaje de sulfuros (68,95%) y sales solubles (4,10%) contenidos en los relaves. Para ello presentaron un EIA del nuevo depósito de relaves realizado por Knight Piesold Consultores S.A. y un informe complementario en 1997 realizado por Consulcont S.A.

La actividad minera fue incrementándose constantemente. En el 2001, la empresa presentó un Estudio de Impacto Ambiental para la ampliación de la capacidad de tratamiento de la planta concentradora Iscaycruz (Ampliación de la Unidad Minero Metalúrgica Iscaycruz de 1.000 a 2.100 TM/D).

En el 2002, se dio una segunda ampliación y la empresa presentó un Estudio de Impacto Ambiental de la Ampliación de la planta concentradora de 2.100 TM/D a 3.500 TMD.

Hay que señalar que la empresa minera se denominó originalmente Empresa Minera Iscaycruz S.A. Hacia enero del 2003, la empresa es absorbida por la Empresa Minera Yauliyacu S.A. y hoy en día tiene la denominación de Empresa Minera Los Quenuales S.A.

Sin embargo, en la base de datos del Ministerio de Energía y Minas la empresa sigue figurando como Iscaycruz S.A.

## 5.3 LA ACTIVIDAD MINERA DE LOS QUENUALES S.A.<sup>60</sup>

La mina de Iscaycruz se encuentra ubicada en el distrito de Pachangara, provincia de Oyón, departamento de Lima, región Lima, a una altura promedio de 4.600 metros sobre el nivel del mar. La ruta de acceso es por la carretera

59 Brochure de la Empresa Minera Iscaycruz S.A. Expediente 1098 de la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros - MINEM. F. 766.

60 La información presentada en esta sección fue obtenida del Brochure de la Empresa Minera Iscaycruz S.A. Expediente 1098 de la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros - MINEM. F. 769-778.

asfaltada Lima, Huacho, Sayán y por carretera afirmada Sayán, Churín, Oyón, Iscaycruz, con una distancia total de 260 kilómetros promedio.

El proceso de la actividad de explotación minera gira alrededor de la planta concentradora, que procesa sulfuros por el método de flotación selectiva. La característica del mineral de Iscaycruz es el típico polimetálico, proviene fundamentalmente de los cuerpos mineralizados Olga, Estela y Tinyag. El mineral es transportado hasta la tolva de gruesos de la planta concentradora.

Las operaciones para reducir el tamaño de las partículas o conminución para liberar los valores metálicos se da en distintas etapas.

a) *Chancado primario*

Es la recepción del mineral en una tolva de gruesos de 150 TM de capacidad. Los finos se dirigen al chancado secundario. Los gruesos alimentan una trituradora de quijada.

b) *Chancado secundario*

Las partículas menores constituyen el producto final del chancado y pasan a la tolva de finos. Aquellas que en su tamaño son mayores a la abertura de la malla, alimentan a la chancadora.

c) *Molienda*

La molienda primaria se da en circuito abierto y la molienda secundaria en circuito cerrado.

d) *Flotación de naturalmente flotables*

Sirve para limpiar la pulpa de los altos contenidos de carbón y azufre libre, reducir los tiempos de flotación, bajar los altos consumos de reactivos, mejorar las leyes de los productos y aumentar la capacidad de filtrado.

e) *Flotación de plomo*

El producto final es un concentrado con 60% de plomo que es bombeado al espesador a densidad promedio de 1.075 gr./lt. Y 8,59% de sólidos de peso.

f) *Flotación de zinc*

El relave de flotación de plomo es enviado a dos tanques de acondicionamiento de zinc; de esta manera se forma la pulpa final una vez que el relave es descargado y bombeado hacia la relavera. El concentrado de zinc es producido con una ley de zinc de 52,3%

g) *Espesamiento*

Hay procesos distintos para espesar el concentrado de plomo y zinc. El objetivo es incrementar el porcentaje de los sólidos para que puedan ser enviados por el mineroducto.

h) *Concentraducto*

La pulpa del concentrado es enviada desde la planta concentradora Iscaycruz a una altura de 4.580 msnm. Por una tubería de 3,5" de diámetro y 24,8 kilómetros de longitud, hasta la planta de filtrado de Lacsaura a una altitud de 2.212 msnm.

i) *Filtrado*

La filtración de plomo se lleva a cabo utilizando filtro convencional de discos Denver-Fima de 4' de diámetro por 5 discos de 40 sectores en la planta concentradora Iscaycruz. El concentrado de zinc es filtrado en la planta de Lagsaura en un filtro cerámico Outokumpu Ceramec CC-45 de 180 placas. El objetivo en ambos casos es obtener humedad en el concentrado con 8,5% de agua, que facilitará su transporte hacia el Callao.

j) *Disposición de relaves*

Los relaves desechados de la planta concentradora son recepcionados en un cajón que alimenta a una bomba. La pulpa es enviada a la zona de disposición de relaves Tingay Inferior.

## 5.4 LA PLANTA DE FILTRADO EN LACSAURA

Esta planta tiene los siguientes elementos:<sup>61</sup>

- 1) Un tanque de recepción
- 2) Sistema de filtrado
- 3) Sistema de decantación y tratamiento de aguas

61 La información en esta sección fue obtenida del documento "Informe complementario sobre las modificaciones del proyecto en relación al estudio de impacto ambiental proyecto Iscaycruz", elaborado por la empresa auditora ambiental CONSULCONT S.A. y presentado por la propia empresa minera (en ese entonces Empresa Minera Iscaycruz S.A.) en junio de 1997 y corresponde al folio 834 del Expediente 1098 de la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros – MINEM.

- 4) Balance de agua y calidad de efluentes.
- 5) Zona de almacenamiento y despacho

Por cada día de operación se vierten al río Checras alrededor de 274 metros cúbicos de agua clarificada que rebosa de las pozas de sedimentación con la siguiente composición química:

Balance de aguas:

- Agua de ingreso por mineroducto 347 m<sup>3</sup>/día
- Agua usada en riego de la zona 32 m<sup>3</sup>/ día
- Agua ingreso al río Checras 274 m<sup>3</sup>/día
- Agua en concentrados 41 m<sup>3</sup>/día

Según la empresa auditora ambiental, contratada por Los Quenuales S.A., el análisis de aguas que se vierten al río Checras es como sigue:<sup>62</sup>

TABLA 12

<i>Estación de monitoreo</i>	<i>PH</i>	<i>Temperatura Ambiente</i>	<i>Temperatura Agua</i>	<i>OD</i>	<i>μS</i>
Río Checras 500 mts. Aguas arriba	8.3	8.9	12.7	8.5	297
Río Checras 500 mts. Aguas abajo	8.4	18.5	14	9.1	332
Descarga al río Checras (Planta filtrado)	9.8	19	15	0.0	796

En la zona de almacenamiento y despacho, se almacenan concentrados secuencialmente filtrados, posteriormente son manipulados y cargados —por un equipo payloader— hacia camiones que los trasladarán al Callao. El concentrado es pesado —con los camiones ya cargados— en una balanza instalada al ingreso de la planta de filtrado.

62 Análisis de aguas que se vierten al río Checras. Tabla 12. Autor: CONSULCONT S.A.

Queremos señalar que no hemos encontrado en estos documentos más información sobre el proceso de carga del mineral. Los pobladores de Lacsaura se quejan, justamente, de que durante la carga del mineral a los camiones — realizada, según los pobladores, a cielo abierto y sin una tolva de protección—, se levanta un polvillo en el valle que llega a sus zonas de cultivo.

## 5.5 INFORMACIÓN AMBIENTAL

En septiembre de 1998, la Empresa Minera Los Quenuales S.A. —entonces, Empresa Minera Iscaycruz S.A. —, elaboró un documento denominado “Política Ambiental”, según el cual<sup>63</sup> la política ambiental de la empresa consiste en:

- Reconocer la importancia de la variable ambiental como elemento significativo de la existencia empresarial.
- Cumplir con todas las leyes, reglamentos y estándares aplicables a la operación y empresa, considerando el espíritu de la norma.
- Mantener comunicación con la autoridad competente y la comunidad en general sobre asuntos ambientales, contribuyendo al desarrollo de las políticas, legislación y reglamentos que puedan afectar a la empresa.
- Cuando la ley no proteja adecuadamente el ambiente se aplicarán estándares que minimicen cualquier impacto ambiental adverso resultante de las operaciones de la empresa y de los servicios recibidos.
- Incorporar el componente ambiental en el ámbito del planeamiento empresarial, asegurándose de que cada proyecto incluya las normas, políticas y procedimientos ambientales.
- Asegurar que los trabajadores, proveedores y contratistas sean informados de la política, tomen conciencia de la misma y cumplan las disposiciones ambientales de la empresa.
- Hacer que cada supervisor responsable verifique que los empleados, equipos, instalaciones y recursos a su cargo se conduzcan de forma que eviten o minimicen riesgos ambientales.

63 Política Ambiental. Documento presentado por la Empresa Minera Iscaycruz S.A. como parte del informe “Procedimientos Ambientales” en el Expediente 1098 de la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros – Ministerio de Energía y Minas.

- Capacitar a todos los trabajadores para que realicen su labor de conformidad a las prácticas y procedimientos de control ambiental de la empresa.
- Asegurar los mecanismos para identificar, controlar y monitorear los riesgos ambientales en las operaciones de la empresa, y un equipo profesional adecuado que planifique, conduzca, controle los aspectos ambientales y apoye las actividades de capacitación ambiental.

Queremos destacar la importancia brindada a la comunicación sobre asuntos ambientales con la autoridad competente —Ministerio de Energía y Minas, gobierno local, gobierno regional, etc. — y con la comunidad en general; es decir, no solo con las comunidades vinculadas a la planta concentradora sino también con las vinculadas a la planta de filtrado, como Tongos y Lacsaura.

Hay que mencionar que el término comunidad debe ser entendido de manera general a través de sus distintas formas organizadas; no solo a través de las comunidades campesinas, sino también de sus asociaciones, gremios y grupos que conforman lo que conocemos como sociedad civil. En concordancia con estos lineamientos, la empresa debería de haber establecido a lo largo de estos años mecanismos para implementar, mediante acciones, las políticas ofrecidas en este documento, presentado al MINEM como parte del expediente que solicita la evaluación del estudio de impacto ambiental del depósito de relave, en 1996.

Consideramos a su vez, que no ha habido un seguimiento del Ministerio de Energía y Minas respecto a la implementación de las políticas ofrecidas por la empresa.

De acuerdo a datos obtenidos del INEI,<sup>64</sup> hemos realizado la siguiente tabla que presenta la información ambiental de la actividad de la empresa en relación al agua del río:<sup>65 66</sup>

64 Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI. Página web: INEI. Revisado el 20 de diciembre de 2005. Disponible en <<http://www.inei.gov.pe/>>

65 Resultados del Monitoreo del agua del río Checras como producto de la actividad minera de Los Quenuales. Tabla 13. Autor: Henry Armas Alvarado.

66 Hemos corregido los nombres que aparecen en la página web del INEI, colocando el nombre de Empresa Minera Los Quenuales (en lugar de Empresa Minera Iscaycruz S.A.) y Lacsaura (en lugar de Lagsaura). El INEI incurre en este error, al tomar esta información de la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de Energía y Minas.

### 5.5.1 RESULTADOS DEL MONITOREO DEL AGUA DEL RÍO CHECRAS COMO PRODUCTO DE LA ACTIVIDAD MINERA DE LOS QUENUALES S.A.

Criterios de consulta: Años, empresa minera, lugar de ubicación, río receptor.

TABLA 13  
CUADRO DE RESULTADOS

Años	Empresa minera	Lugar de ubicación	Río receptor	Monitoreo del agua de los ríos antes de las operaciones mineras, según arsénico	Monitoreo del agua de los ríos, después de las operaciones mineras, según el contaminante arsénico	Monitoreo del agua de los ríos antes de las operaciones mineras, según cianuro	Monitoreo del agua de los ríos, después de las operaciones mineras, según cianuro
1998	Los Quenuales	Lacsaura	Checras	0.02	0.021	0.01	0.01
1999	Los Quenuales	Lacsaura	Checras	0.02	0.02		
2000	Los Quenuales	Lacsaura	Checras	0.01	0.01	0.01	0.01
2001	Los Quenuales	Lacsaura	Checras	0.01	0.01		0.01
2002	Los Quenuales	Lacsaura	Checras	0.09	0.11	0.01	0.01
2003	Los Quenuales	Lacsaura	Checras	0.05	0.05	0.01	0.01
2004	Los Quenuales	Lacsaura	Checras	0.01	0.01		

Años	Empresa minera	Lugar de ubicación	Río receptor	Monitoreo del agua de los ríos antes de las operaciones mineras, según cobre	Monitoreo del agua de los ríos, después de las operaciones mineras, según cobre	Monitoreo del agua de los ríos antes de las operaciones mineras, según concentración de iones de hidrógeno 1999-2004	Monitoreo del agua de los ríos, después de las operaciones mineras, por concentración de iones de hidrógeno
1998	Los Quenuales	Lacsaura	Checras	0.03	0.026	7.32	7.451
1999	Los Quenuales	Lacsaura	Checras	0.05	0.05	6.99	7.02
2000	Los Quenuales	Lacsaura	Checras	0.02	0.02	7.13	7.51
2001	Los Quenuales	Lacsaura	Checras	0.03	0.03	7.86	8.02
2002	Los Quenuales	Lacsaura	Checras	0.01	0.01	8.17	8.14
2003	Los Quenuales	Lacsaura	Checras	0.01	0.01	7.41	7.42
2004	Los Quenuales	Lacsaura	Checras	0.01	0.01	8.9	8.25

Años	Empresa minera	Lugar de ubicación	Río receptor	Monitoreo del agua de los ríos antes de las operaciones mineras, según sólidos totales en suspensión	Monitoreo del agua de los ríos, después de las operaciones mineras, según sólidos totales en suspensión	Monitoreo del agua de los ríos antes de las operaciones mineras, según zinc	Monitoreo del agua de los ríos, después de las operaciones mineras, según el zinc
1998	Los Quenuales	Lacsaura	Checras	180.14	187.286	0.03	0.031
1999	Los Quenuales	Lacsaura	Checras	185.2	186.75	0.04	0.053
2000	Los Quenuales	Lacsaura	Checras	33.27	32.33	0.04	0.047
2001	Los Quenuales	Lacsaura	Checras	109.78	30.33	0.76	0.774
2002	Los Quenuales	Lacsaura	Checras	51.95	56.9	0.02	0.02
2003	Los Quenuales	Lacsaura	Checras	74.75	79.3	0.03	0.05
2004	Los Quenuales	Lacsaura	Checras	69.96	53.8	0.06	0.05

Por otro lado, sobre la calidad del aire en la actividad minera de Los Quenuales S.A., hemos realizado la siguiente tabla<sup>67,68</sup> en base a datos proporcionados por el INEI,<sup>69</sup> que nos brinda información sobre la concentración de arsénico en el aire.

67 Concentración de arsénico en el aire según puntos de monitoreo. Tabla 14. Autor: Henry Armas Alvarado.

68 Hemos corregido los nombres que aparecen en la página web del INEI, colocando el nombre de Los Quenuales (en lugar de Empresa Minera Iscaycruz S.A.). El INEI incurre en este error al tomar esta información de la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de Energía y Minas. No se disponen de datos para los años 2002 y 2003.

69 Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI. Página web: INEI. Revisado el 20 de diciembre de 2005. Disponible en <<http://www.inei.gov.pe/>>

### 5.5.2 CONCENTRACIÓN DE ARSÉNICO EN EL AIRE SEGÚN PUNTOS DE MONITOREO

TABLA 14  
CUADRO DE RESULTADOS

Años	Empresa minera	Lugar de ubicación	Río receptor	Monitoreo del agua de los ríos antes de las operaciones mineras, según hierro	Monitoreo del agua de los ríos, después de las operaciones mineras, según hierro	Monitoreo del agua de los ríos antes de las operaciones mineras, según plomo	Monitoreo del agua de los ríos, después de las operaciones mineras, según plomo
1998	Los Quenuales	Lacsaura	Checras	0.43	0.449	0.03	0.033
1999	Los Quenuales	Lacsaura	Checras	0.58	0.57	0.03	0.03
2000	Los Quenuales	Lacsaura	Checras	0.15	0.21	0.02	0.02
2001	Los Quenuales	Lacsaura	Checras	0.11	0.16	0.02	0.02
2002	Los Quenuales	Lacsaura	Checras	0.23	0.22	0.03	0.03
2003	Los Quenuales	Lacsaura	Checras	0.37	0.36	0.02	0.03
2004	Los Quenuales	Lacsaura	Checras	0.4	0.33	0.02	0.02

Los datos del INEI también nos permiten analizar la calidad del aire con relación a la actividad minera de Los Quenuales S.A. en base a cuatro variables: concentración de dióxido de azufre; concentración de dióxido de plomo (2001-2004); concentración de partículas totales en suspensión y PM10 en el aire de las zonas mineras, según material particulado; y concentración total de partículas en suspensión y material particulado respirable con diámetro aerodinámico menor o igual que 10 micrones (PM10):<sup>70,71</sup>

70 Calidad del aire en base a variables. Tabla 15. Autor: Henry Armas Alvarado.

71 Hemos corregido los nombres que aparecen en la página web del INEI, colocando el nombre de Los Quenuales (en lugar de Empresa Minera Iscaycruz S.A.). El INEI incurre en este error, al tomar esta información de la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de Energía y Minas.

## 5.5.3 CALIDAD DEL AIRE EN BASE A VARIABLES

TABLA 15  
CUADRO DE RESULTADOS

Años 2000	Empresa minera	Punto de monitoreo	Concentración de dióxido de azufre, según puntos de monitoreo	Concentración de dióxido de plomo, según punto de monitoreo, 2001 - 2004	Concentración de partículas totales en suspensión y PM10 en el aire de las zonas mineras, según material particulado	Concentración total de partículas en suspensión y material particulado respirable con diámetro aerodinámico menor o igual que 10 micrones (PM10)
2001	Los Quenuales	Chancadora primaria	48.81	0.06	51.8	79.9
2002	Los Quenuales	Chancadora primaria	5.98	0.06	16.9	31.8
2003	Los Quenuales	Chancadora primaria	12.64	0.14	44.3	100.5
2004	Los Quenuales	Chancadora primaria	6.69	0.03	17.7	34.5

Hay que tomar en cuenta que el punto de monitoreo para la medición de la calidad del aire en las dos últimas tablas es el lugar denominado “chancadora primaria”, que se encuentra cerca de 25 kilómetros de Lacsaura. Resulta insuficiente la información del monitoreo realizado en la chancadora primaria. Es necesario además, tener la información del monitoreo en la planta de filtrado, el punto de actividad minera más cercano a la población de Lacsaura. Esta población se queja de que, justamente, la actividad en la planta de filtrado es la que afecta a sus cultivos. La Chancadora Primaria en Iscaycruz se encuentra a 4.580 metros sobre el nivel del mar mientras que la planta de filtrado a 2.212 metros sobre el nivel del mar. Lamentablemente, no existe información disponible en la base de datos del INEI sobre el monitoreo del aire en la planta de filtrado en Lacsaura.

## 5.6 UN TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

Los pobladores de Lacsaura alcanzaron al equipo de investigación la copia de un documento denominado “Trabajo de investigación sobre el contenido de zinc y plomo en los campos de cultivo de la comunidad de Tongos”, elaborado por un alumno de la Universidad Nacional Agraria La Molina. En la portada de ese trabajo figura el nombre del alumno —Edison Murga Guinea— y el profesor encargado —Ing. Julio Nazario Ríos—.

La investigación fue realizada entre marzo de 2002 y abril de 2003. Se utilizó el método de análisis foliar y de suelo, llegando a diversas conclusiones sobre el área de estudio —la zona de cultivos cercana a la planta de filtrado de Lacsaura—. Entre ellas, podemos referir por ejemplo lo siguiente:

La concentración crítica de zinc es mayor a 400 ppm, de igual forma par(sic) el plomo es mayor a 100 ppm total en el suelo, las concentraciones críticas para la planta es en zinc mayor a 200 ppm.

El ampo(sic) 8 ha registrado la mayor concentración de zinc (1950ppm) debido a que es un suelo donde no se han realizado labores agrícolas por lo tanto ocurre una acumulación paulatina, además está ubicada frente a la planta de secado de minerales en dirección al viento (fuente de dispersión de las partículas de minerales).

El campo 2 limita en la zona norte con la planta de secado de minerales, debido a su cercanía es uno de los campos cultivados (palto) que ha tenido una progresiva pérdida de frutos, esto se debe a las concentraciones altas de zinc en el follaje (740 ppm) y en el suelo (1425 ppm), de igual forma el campo 4 está dentro del área de la planta de secado de mineral, es decir pertenece a esta en consecuencia por estar ubicada en la zona sur está dentro del radio de dispersión de las partículas e(sic) mineral.

Este documento debe ser analizado con cuidado, pues no constituye un estudio de impacto ambiental, sino un trabajo de investigación realizado por un alumno de la Universidad Nacional Agraria La Molina. Sin embargo, sus conclusiones han generado suspicacia y desconfianza en los pobladores hacia la actividad minera de Los Quenuales S.A., motivando que los agricultores hagan la conexión entre la disminución en su producción —un hecho demostrado— y la contaminación de la empresa —un hecho no demostrado—.

Corresponde a la empresa minera difundir entre la población los documentos de los EIA que han desarrollado y que prueban que sus prácticas mineras son adecuadas ambientalmente. Le corresponde a la empresa compartir también la preocupación de los pobladores por descubrir las verdaderas causas de la disminución de la producción.

Por su parte, corresponde al Estado —Ministerio de Agricultura y Ministerio de Energía y Minas— realizar una investigación que compruebe fehacientemente las causas del problema, recuperando la confianza de las partes en los procesos de monitoreo ambientales.

## CAPÍTULO 6

# Hallazgos de la investigación: el trabajo de campo

### 6.1 CUMPLIMIENTO DE LAS RESPONSABILIDADES DEL ESTADO Y SUS MECANISMOS PARA POSIBILITAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL DERECHO A LA SALUD

Sobre las responsabilidades del Estado y la participación quisimos recoger la mirada de los pobladores, con tal propósito incluimos en los talleres algunas metodologías y organizamos dos momentos de reflexión para abordar ambos temas.

Un primer momento estuvo centrado en torno a las responsabilidades del Estado en la protección del derecho a la salud y a un medio ambiente saludable. Para ello, se trabajó con una dinámica que permitiera motivar la reflexión, evocar situaciones concretas y su relación con gobiernos específicos, de tal manera que se pudiera pensar sobre temas abstractos con ejemplos personales muy concretos.

No se pretendía buscar información exacta sino, más bien, encontrar el vínculo entre los problemas actuales con la responsabilidad del Estado y no necesariamente con un determinado actor local.

Se pidió que los participantes trabajaran en cuatro grupos. Cada uno de ellos debía dibujar su comunidad y su medio ambiente a lo largo de cuatro diferentes periodos de gobierno correspondientes a cuatro presidentes de la República distintos: Fernando Belaunde, Alan García, Alberto Fujimori y Alejandro Toledo.

A través de los dibujos y la explicación dada por los representantes de los grupos podemos apreciar que, en los casos de los dibujos del gobierno de Fernando Belaunde, se representaron pastizales en los cerros, peces en



*Evocando en grupo  
y dibujando la  
comunidad bajo cada  
régimen presidencial*  
Foto: Miriam Egúsquiza



*Dibujando situaciones  
contrapuestas.*  
Autor: Henry Armas

el río y producción de frutales. El aire era recordado como limpio y el agua abundante; la productividad de la tierra, mayor que hoy en día, incluso sin el uso significativo de fertilizantes. Se mencionó también la construcción de la carretera Tingo-Chiuchín como un hecho significativo, y la donación de insumos y herramientas para la construcción. Asimismo, se hizo referencia a la donación de alimentos a las comunidades campesinas.

En el dibujo del gobierno de Alan García, se señaló la presencia de áreas de pastizales en buenas condiciones, mayores niveles de forestación y menor contaminación con relación a la situación actual. Se aludió a la existencia de mejores cosechas; en el caso de la manzana, el palto y la alfalfa, sin la presencia de lo que los participantes denominaron “polvo nocivo del mineral”, referido como un elemento actual que ocasiona pérdidas en las cosechas. En

el caso del maíz y el frijol, se señalaron sus mayores niveles de productividad, sin la utilización significativa de fertilizante. La ganadería —en el caso de vacunos y bovinos— fue representada como “más sana”. El río fue dibujado con abundancia de peces. En la exposición también se recordó la escasez de artículos de primera necesidad y las colas formadas para adquirirlos, con variaciones en los precios y la pérdida de valor de la moneda nacional. Se recordó la presencia del terrorismo y la apertura del Banco Agrario.

En el caso del gobierno de Alberto Fujimori, se dibujó la compañía minera Iscaycruz S.A., así como los camiones llevando el mineral por la carretera de Lacsaura. Hay referencias a la afectación de la agricultura, pastizales secos, contaminación en el río, falta de mantenimiento de la carretera, techos de las casas oxidados por el mineral y “tubos contaminantes” (mineroducto). Durante ese gobierno, se señala un decaimiento de la agricultura, falta de organización del pueblo de Lacsaura y de capacidad del gobierno para escuchar sus demandas.

El grupo del gobierno de Alejandro Toledo presentó un dibujo similar, con pastizales secos, una “planta de concentrado” de mineral, la carretera con camiones transportando mineral, y “pozas de relaves” cerca del río. Se señaló que durante ese gobierno no hubo una mejora en el medio ambiente ni apoyo por parte del Estado en la actividad agrícola en el tema ambiental. Se menciona que las plantas frutales no producen como antes y que ha habido, por tanto, una baja en los ingresos. En el caso de la papa, el maíz y las hortalizas, se hizo referencia a insuficientes insumos para el cultivo de buenos productos. La falta de presencia del Estado se expresa también en el tema de los servicios de salud, ya que no existe ninguna posta médica en esa región —los pobladores deben acudir hasta el centro de salud de Churín para poder ser atendidos—.

En el plenario los participantes expusieron sus dibujos y su reflexión se centró en el hecho de que sus conflictos con la empresa tenían un actor importante: el Estado ausente. Coincidentemente, en la entrevista con los representantes de la empresa minera, el tema de la ausencia del Estado emergió como un punto también crucial.

Las responsabilidades del Estado en la defensa de los derechos de las personas —como el derecho a la salud y a vivir en un medio ambiente saludable— se formularon a partir de tres acciones que debería realizar el Estado: respeto, protección y realización del derecho.

No solo había ausencia del gobierno nacional, sino del gobierno regional y local. La obligación de protección y de realización de parte del

Estado en materia de derechos humanos no estaba siendo cumplida y la empresa desarrollaba sus actividades casi sin control estatal y sin conocimiento de los pobladores.

Un segundo momento estuvo dedicado a reflexionar sobre la relación entre el Estado y la participación, los significados de participar, la calidad de la participación en los espacios de diálogo y la importancia de las vivencias personales a lo largo de este proceso.

Una primera dinámica motivacional para empezar a tratar el tema fue pedir que los participantes dibujaran su “río de la participación” y que contaran a través de un río sus historias de vida y cómo había sido su proceso en los distintos espacios en los que participaron —la familia, la comunidad, el colegio, la asociación, etc. —.

Tres personas —un poblador de Lacsaura, otro de Tongos y el teniente alcalde de Checras— compartieron con el grupo historias y temas muy personales: la muerte de una pareja, la enfermedad de un familiar o un problema personal que, de alguna manera, había terminado por afectar su vida y, por tanto, su participación en la comunidad.

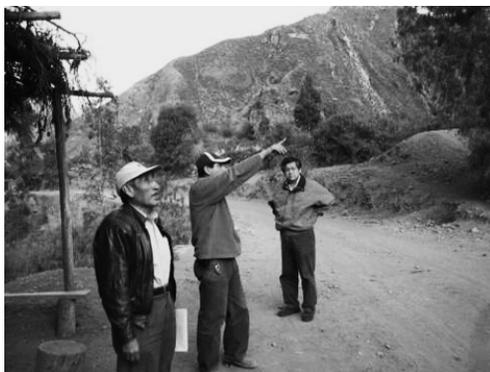
A partir de ese momento fue posible hablar de tres dimensiones de análisis de la participación: el personal, el institucional y el interinstitucional; así como abordar los temas políticos y de cambio social, no solo como algo externo y posiblemente ajeno, sino, sobretodo, como algo cercano y personal. Ello permitió, además, relacionar estos niveles y conocer cómo funcionan en casos cotidianos.

Luego se abordó el tema de la calidad de la participación y los distintos significados de participar: la participación nominal, la meramente instrumental o la participación transformadora. Fue un momento que permitió hablar de las oportunidades de los espacios de diálogo con el Estado y otros actores sociales del conflicto.

## 6.2 CALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN Y VIGILANCIA DE LA POBLACIÓN EN LA ACTIVIDAD MINERA Y SUS IMPLICANCIAS EN EL DERECHO A LA SALUD

Es importante analizar la calidad de la participación y la vigilancia de la comunidad campesina San Pedro de Tongos y su poblado anexo Lacsaura sobre la actividad minera de Los Quenuales S.A. y cómo esta afecta el derecho a la salud.

Lo primero es conocer sobre la calidad de la participación ciudadana en la vigilancia de la actividad minera. ¿Existen espacios deliberativos en los que la comunidad participe en espacios del Estado encargados de vigilar la actividad minera? Si existen, ¿la gente participa en ellos?



*En Lacsaura con el  
alcalde del distrito  
de Checras,  
Melvin Claros.  
Foto: Henry Armas*

En una entrevista, el alcalde de Checras ha señalado:

La gente vigila en varios aspectos, en el proceso de ejecución de obras. Luego nosotros nos reunimos para dar cuentas en qué hemos gastado, cómo cada comunidad tiene su presupuesto, también se les va dando un avance de cuánto se está gastando y cuánto tienen de disponible, y muchos de ellos son los que compran, hacen las contrataciones inclusive. La Municipalidad solamente es un medio de pago. Eso nos permite que al estar involucrados haya más transparencia y, por ende, tengan un conocimiento pleno de lo que se viene ejecutando.<sup>72</sup>

Para mayor información, transcribimos un extracto de una entrevista a un dirigente de Lacsaura:

E: ¿Lacsaura ha participado en el presupuesto participativo del gobierno local?

72 Entrevista a Melvin Claros Cuadros, alcalde del distrito de Checras.

- D: No. Nosotros no tenemos derecho a nada, a pesar de que dicen que sí pertenecemos a Tongos, nosotros no tenemos ni un sol por parte del gobierno local, regional ni central.
- E: Cuando el gobierno local, el alcalde de Checras, hace sus reuniones en Maray, en la capital, debe hacer presupuestos, mostrando el presupuesto al pueblo señalando en qué se va a gastar el dinero cada año ¿Ellos han invitado a Lacsaura o a Tongos?
- D: A Tongos sí, él trabaja a nivel de comunidades. Tú sabes que la comunidad tiene su junta directiva; ellos participan, nosotros no.
- E: ¿Ustedes han participado alguna vez en programas de vigilancia del medio ambiente, de la salud?
- D: No.
- E: ¿Alguna vez han sido invitados por el gobierno local, regional, alguna institución del gobierno para vigilar la calidad del medio ambiente o la salud?
- D: Nunca.<sup>73</sup>

Por un lado, el alcalde de Checras percibe que la participación de los pobladores en los presupuestos participativos es plena, pues la coordinación se hace con los dirigentes de las comunidades campesinas. Sin embargo, mientras Tongos es la sede de la comunidad campesina —en donde se organiza la actividad y el trabajo de los comuneros—, la mayoría de los pobladores del anexo Lacsaura no son considerados como parte de la comunidad ni como comuneros, pese a que ambos poblados reconocen el derecho legítimo a la tierra —reconocido por varias generaciones— de los habitantes de Lacsaura.

Este asunto se complejiza cuando se establecen relaciones con la empresa minera. Por un lado, la planta de filtrado se encuentra en Lacsaura —a una hora de Tongos en automóvil—. Por tanto, es Lacsaura la que siente la presencia y la actividad de la empresa minera de una manera más directa. Tal como señala un vecino de Lacsaura —vecino también de la planta de filtrado de la empresa minera—:

Checras, casi toda la zona no tiene mucho conocimiento sobre la contaminación. Ellos desconocen porque quizás viven muy alejados de la parte afectada

73 Entrevista a un poblador y dirigente de la asociación Niño Jesús de Lacsaura.

por zinc que existe en Lacsaura. En cambio los de Lacsaura sí, porque estamos muy cerca, estamos perjudicados con nuestro cultivo, con los árboles frutales, la producción ha bajado... me he dado cuenta que sí contamina porque yo soy el más perjudicado porque a mi una malla me divide con la planta de filtrado de zinc.

Por ello, la preocupación por una posible contaminación es mucho más intensa en Lacsaura que en Tongos. Sin embargo, Tongos —que no incorpora a Lacsaura en el proceso de toma de decisiones— dialoga con la empresa minera y con el gobierno local.

Por ese motivo, los pobladores de Lacsaura deciden formar la asociación civil Niño Jesús de Lacsaura, para poder tener un sentido de pertenencia y representación que les era negado por la comunidad y, en consecuencia, por el gobierno local.

Por su parte, la normatividad ambiental y el Consejo Nacional del Ambiente CONAM permiten algunas oportunidades para la participación ciudadana. Uno de estos espacios de participación se da a través de las Comisiones Ambientales Regionales CARs, como la CAR Lima Norte, a la que le correspondería intervenir en la zona de estudio.<sup>74</sup> De las entrevistas realizadas, ni los pobladores de Lacsaura ni los de Tongos han considerado la posibilidad de participar en estos espacios debido a la desinformación sobre su existencia.

La desconfianza constituye una limitación seria para los procesos de diálogo, admitida por los mismos pobladores, no solo con relación a otros actores —como la empresa minera o el gobierno local—, sino también entre ellos mismos: los pobladores de Tongos y los de Lacsaura. A su vez, la empresa minera desconfía de los reclamos de Lacsaura y señala la presencia de azuzadores que responderían a intereses políticos. El clima de desconfianza es tal que si la empresa Los Quenuales presentara estudios de impacto ambiental desarrollados por el mejor de los laboratorios, la población no creería en ellos. Además, el gobierno local es visto algunas veces como aliado y, otras, como posible *lobbista* de actores con poder.

74 La CAR Lima Norte ha empezado a funcionar desde el 18 de enero de 2005, agrupando a 6 provincias del norte de la región Lima; asimismo, ha realizado un plan y agenda ambiental regional en los que participaron representantes del sector público y privado. En este espacio no participaban los representantes de la comunidad San Pedro de Tongos y Lacsaura al inicio de la presente investigación.

Los resultados de los talleres que realizamos con la población de Lacsaura y Tongos nos permiten abordar las preguntas que nos hicimos al inicio de este apartado sobre la importancia de la participación de la población en el derecho a la salud y la calidad de la participación ciudadana en la vigilancia de la actividad minera.

Si bien es cierto que las autoridades de la posta de salud refieren haber trabajado con la comunidad para hacer campañas en ciertos temas,<sup>75</sup> la población de Lacsaura y la de Tongos no han tenido experiencias de participación con el servicio de salud de su jurisdicción.

Por otro lado, entendiendo la salud no solamente como el servicio de salud sino desde una perspectiva más holística que permite la integración del tema ambiental —como señalamos anteriormente—, la población no ha participado en espacios deliberativos en materia ambiental.

Frente a esta evidencia, planteamos la construcción de algunas herramientas de manera participativa que nos permitieron desarrollar algunos indicadores en el tema ambiental —bajo esta perspectiva más amplia de salud— y, a su vez, diagnosticar las percepciones de la población —Lacsaura y Tongos— sobre la situación medioambiental en la localidad.

Para ello se trabajó mediante 4 grupos que realizaron dos tipos de dibujos. En un primer tipo de dibujos, los grupos dibujaron la mejor situación posible en su medio ambiente. En un segundo tipo de dibujos, los grupos dibujaron la peor situación posible en su medio ambiente. Ambos dibujos constituyeron opciones ideales y contrapuestas que permitieron construir una escala con diversos grados de aproximación a una u otra situación.

A continuación detallamos los distintos elementos al interior de cada uno de los extremos de la escala:<sup>76</sup>

75 La posta de salud más cercana y a cuya jurisdicción corresponde la atención de los pobladores de Tongos y Lacsaura se encuentra en el poblado de Churín, que no corresponde al distrito de Checras ni a la provincia de Huaral, pero cuya cercanía en términos de acceso hizo que este centro sea el que corresponda para las atenciones en esta zona.

76 El contenido de los elementos de las situaciones descritas se ha hecho en base a las palabras y frases utilizadas por los propios pobladores.

#### ELEMENTOS DE LA SITUACIÓN IDEAL POSITIVA

Alta producción de cultivos agrícolas (olluco, mashua, palta, oca, habas, papa, maíz, durazno, huayco rojo, manzana)  
Alta producción ganadera y sus derivados (leche, queso)  
Ganadería saludable (salud de animales)  
Pastizales para animales, alfalfa  
Protección de recursos acuíferos del río  
Generación de procesos de exportación de la producción  
Elevación de ingresos de los pobladores  
Desarrollo de infraestructura: colegio, loza deportiva  
Presencia de minería sin contaminación al medio ambiente  
Lejanía de efectos contaminantes

#### ELEMENTOS DE LA SITUACIÓN IDEAL NEGATIVA

Agricultura improductiva  
Ganadería improductiva  
Enfermedades en los animales  
Falta de zonas de pastos para los animales (“cerros negreados”)  
Peligro de deslizamientos, huaycos (consecuencia de pastos secos)  
Contaminación del río: agua contaminada va al río  
Contaminación del aire (humos emitidos por la planta de filtrado, polvo de mineral en el aire al cargar camiones en la planta de filtrado y al transportar los minerales en los camiones descubiertos)  
Disminución de ingresos de los pobladores  
Enfermedades en las personas por contaminación de la atmósfera (adultos, jóvenes, niños)  
Presencia de minería que contamina el medio ambiente

#### CONSTRUYENDO VARIABLES E INDICADORES

A partir de los diversos elementos señalados por los pobladores de Tongos y los de Lacsaura, elaboramos el siguiente cuadro comparativo de elementos negativos y positivos y sus correspondientes indicadores:<sup>77</sup>

77 Construyendo variables e indicadores. Tabla 16. Autor: Equipo de investigación.

TABLA 16

ELEMENTO POSITIVO	ELEMENTO NEGATIVO	INDICADOR
Alta producción de cultivos agrícolas	Agricultura improductiva	Productividad agrícola (I1)
Alta producción ganadera y sus derivados (leche, queso)	Ganadería improductiva	Productividad pecuaria (I2)
Ganadería saludable (salud de animales)	Enfermedades en los animales	Salud en los animales (I3)
Pastizales para animales, alfalfa	Falta de zonas de pastos para los animales (“cerros negreados”)	Existencia de pastizales suficientes (I4)
	Peligro de deslizamientos, huaycos (consecuencia de pastos secos)	Existencia de pastizales suficientes (I4)
Protección de recursos acuíferos del río	Contaminación del río: agua contaminada va al río	Recursos acuíferos del río (I5)
Generación de procesos de exportación de la producción		Comercio de producción (I6)
Elevación de ingresos de los pobladores	Disminución de ingresos de los pobladores	Ingresos de los pobladores (I7)
Desarrollo de infraestructura: colegio, loza deportiva		Infraestructura (I8)
Presencia de minería sin contaminación al medio ambiente	Presencia de minería que contamina el medio ambiente	Adecuación ambiental de la actividad minera (I9)
Lejanía de efectos contaminantes		Adecuación ambiental de la actividad minera (I9)
	Contaminación del aire	Aire sin contaminación (I10)
	Enfermedades en personas por contaminación de la atmósfera (adultos, jóvenes, niños)	Ausencia de enfermedad de los pobladores (I11)

Los indicadores presentados se pueden clasificar además en las siguientes variables:

#### VARIABLE 1: ECONOMÍA

Productividad agrícola (I1)  
Productividad pecuaria (I2)  
Ingresos de los pobladores (I7)  
Comercio de producción (I6)

#### VARIABLE 2: BIODIVERSIDAD

Salud en los animales (I3)  
Recursos acuíferos del río (I5)  
Existencia de pastizales suficientes (I4)  
Aire sin contaminación (I10)

#### VARIABLE 3: RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LA MINERA

Adecuación ambiental de la actividad minera (I9)  
Infraestructura (I8)

#### VARIABLE 4: DETERMINANTE BIOMÉDICO

Ausencia de enfermedad de los pobladores (I11)

#### EVALUACIÓN AMBIENTAL PARTICIPATIVA

Luego de haber presentado en grupos los resultados de los dibujos sobre la mejor y la peor situación posible, cada grupo explicó los significados de los diversos elementos en cada uno de ellos. Estos elementos son los que han posibilitado la construcción de los indicadores y las variables que presentamos en la sección anterior.

Una vez identificados estos elementos, se pusieron los dibujos —de la mejor y la peor situación posible— sobre el piso en extremos distintos del salón del taller. Ambos extremos fueron unidos por una escala. Se explicó que en la realidad no existen situaciones “puras”, y que en toda experiencia siempre había elementos negativos y positivos. Se pidió a la audiencia una evaluación de lo que —según su experiencia particular—, constituye la



Mejor situación posible 2  
Foto: Henry Armas



Peor situación posible 2  
Foto: Henry Armas



Compartiendo los dibujos con el grupo.  
Foto: Narciso Robles

situación actual de su localidad. Con tal fin votaron con maíces colocados en el punto de la escala que consideraron más adecuado en relación con su situación real actual.

El hecho de votar con maíces permitía que los pobladores sintieran que el proceso de votación podía realizarse con elementos familiares a su contexto diario, y que el acto democrático de la votación podía ser sentido como un acto cercano y familiar; además de reconciliar la forma —el acto de votar— con el fondo —establecimiento participativo de la calidad del medio ambiente percibido en su localidad—.

Los resultados de la votación fueron los siguientes:<sup>78</sup>

TABLA 17

SECCIÓN EN LA ESCALA	RESULTADO
Mejor situación posible	
Sección 1	
Sección 2	
Sección 3	
Sección 4	
Sección 5	2 votos
Sección 6	1 voto
Sección 7	
Sección 8	
Sección 9	1 voto
Sección 10	2 votos
Sección 11	
Sección 12	11 votos
Sección 13	6 votos
Sección 14	8 votos
Sección 15	8 votos
Sección 16	15 votos
Peor situación posible	

78 Resultados de votación. Tabla 17. Autor: Equipo de investigación.

Se puede apreciar que, del total de 54 votos emitidos, 48 de ellos se sitúan entre las secciones 12 a 16; es decir, las 5 secciones —de un total de 16— más cercanas a la peor situación posible desde la perspectiva de los participantes. Es un indicador claro de una situación de insatisfacción frente al medio ambiente, según los elementos positivos y negativos ya reseñados. El evento fue seguido de una reflexión sobre las causas de dichos resultados.

### 6.3 SOBRE LAS DISCUSIONES A PARTIR DE LOS RESULTADOS

Se destacan los siguientes elementos:

- Hay una relación entre la percepción de la gente sobre la contaminación ambiental y la actividad minera de la Empresa Minera Los Quenuales S.A. (ex Iscaycruz S.A.).
- Hay una pérdida de credibilidad en las pruebas que la empresa minera podría esgrimir para demostrar que no existe contaminación.
- Existe malestar en la población por los cambios notados en la biodiversidad del río. La ausencia de truchas y otros animales muertos son atribuidos a los relaves de la Empresa Minera Los Quenuales S.A.
- Existe una profunda preocupación por la reducción en la productividad agrícola año tras año, así como por el debilitamiento en la participación de las redes de comercio de frutas. Este hecho es atribuido a la contaminación de la atmósfera de la Empresa Minera Los Quenuales S.A.
- Hay preocupación por la emisión de gases nocturnos percibidos en el poblado de Lacsaurea (anexo de Tongos), situado cerca de la planta de filtrado.
- Existe preocupación por el agua del mineroducto que desemboca en el río y por el adecuado tratamiento de la misma.
- Existe interés en articular esfuerzos con otras comunidades que comparten estas preocupaciones, tanto en el distrito de Checras como en Oyón y Huaura.
- La población es consciente de los elementos positivos que ha traído la empresa, sin embargo considera que, en términos de infraestructura, los esfuerzos deberían ser mayores.
- Existe conciencia sobre los posibles beneficios a futuro de la actividad minera en la zona.

- Es interesante notar que, a pesar del descontento sobre la contaminación atribuida a la empresa minera, ésta sigue apareciendo en los dibujos sobre la mejor situación posible. De éste hecho se puede colegir que, en el imaginario de los pobladores, existe la expectativa de incluir a la empresa adecuada ambientalmente en sus proyectos futuros como individuos y como comunidad.

### 6.3.1 VIABILIDAD DE LA GENERACIÓN DE CONSENSOS Y COMPROMISOS ENTRE DIVERSOS ACTORES SOCIALES INVOLUCRADOS.

Para lograr consensos se requiere que las partes estén dispuestas a construirlos y que cada una de ellas no considere a la otra —u otras— como antagonista con intereses excluyentes. Se trata de encontrar soluciones a los problemas y no simples acuerdos, pues estos no necesariamente reflejan una solución de la materia en conflicto; los acuerdos pueden no ser duraderos y resquebrajarse con suma facilidad. La búsqueda del acuerdo y no la solución es muchas veces promovida por el actor más fuerte con el objetivo de acallar las voces discrepantes. La construcción de los diálogos no solo debe reflejar los intereses inmediatos de las partes sino una solución al problema ambiental que garantice a las generaciones futuras un ambiente adecuado y saludable. Por esa razón, el Estado, principal garante de los intereses de los ciudadanos, no debe permanecer ajeno, y se constituye en parte activa para preservar el interés público.

El principal reproche de la comunidad con relación a la empresa minera es su falta de diálogo. La Empresa Minera Los Quenuales S.A. ha



*Posibilitando diálogo entre instituciones.*  
Foto: Narciso Robles

optado muchas veces por el diálogo por separado con los actores comunales, exigiéndoles representación jurídicamente válida para poder conversar. La empresa es conocedora de los conflictos existentes entre las distintas representaciones comunales y las dificultades que tienen las comunidades para la legalización de sus documentos. El Estado no ha garantizado la legitimidad de los representantes y una mayor capacidad en la toma de decisiones al dificultar la titularidad de sus derechos. Asimismo, el otro titular del derecho que es el Estado a través de sus diversas representaciones —Ministerio de Energía y Minas, DIGESA, CONAM, gobierno regional, gobiernos locales— no asumía la representación de la comunidad frente a la percepción de contaminación que tiene la población y tampoco daba información clara y comprensible sobre la situación.

En este escenario, la investigación se ha centrado en la posibilidad de construir incluso diagnósticos creíbles, estudios que permitan valorar realmente el impacto. Partimos del supuesto de que, en una situación de no diálogo y pérdida de credibilidad, cualquier estudio será invalidado por el otro actor, posibilitando desde esta situación la escalada del conflicto hasta que la irreductibilidad de las posiciones de las partes pueda pasar a situaciones de alto conflicto social.

Para el desarrollo de una propuesta de solución del conflicto el Estado debe tener la disposición de asumir un rol activo y preventivo de situaciones más complejas, disposición de la empresa a dialogar —algo que ha sido muy difícil de lograr, dado que la empresa no asistió a dos convocatorias realizadas por los investigadores— y participación activa de la población en el proceso de solución.

## CAPÍTULO 7

# Discusión de los resultados

### 7.1 LAS RESPONSABILIDADES EN LOS CONFLICTOS SOCIALES. LOS ACTORES

El Estado tiene un rol protagónico como garante de los derechos humanos, por lo que su presencia en las zonas de desarrollo de la actividad minera es fundamental en varios aspectos:

- a) Como responsable de brindar las autorizaciones para el desarrollo de la actividad productiva.
- b) Como responsable para que la actividad minera se desarrolle de acuerdo a los estándares mínimos exigibles de calidad. Para ello, la legislación y la normatividad le ha dado instrumentos para la vigilancia, monitoreo y control, así como la facultad sancionadora si se encontrara alguna vulneración de las normas.
- c) Como responsable de crear condiciones básicas para el desarrollo de las actividades productivas de las comunidades aledañas, de la provisión de los servicios de salud y de desarrollar intervenciones para la mejora de la salud y la calidad de vida de los ciudadanos.

Estas funciones han sido notoriamente resentidas en el caso de la zona de investigación donde el Estado, lejos de cumplir sus obligaciones, mantiene a la población del distrito de Checras —comunidad de Tongos y el anexo de Lagsaura— en situación de vulnerabilidad de los derechos.

Por su parte, el MINSA no ha implementado un sistema de registro de los posibles impactos en la salud de las personas producidos por la

actividad minera, restringiendo su accionar a una labor descriptiva del perfil epidemiológico; la información dada por el (ASIS) es insuficiente.

Llama la atención el nivel de precariedad de las relaciones laborales del personal asignado a la microrregión, en la que se constata que un grupo importante tiene su vínculo laboral sobre la base de los recursos directamente recaudados, lo que implica que la inversión del Estado es escasa y utiliza el cobro por servicios a la población como una forma de captar personal.

Hay insuficiente registro y desarrollo de actividades en la región para mejorar las condiciones del ambiente —aire, suelo y agua— y promocionar la salud de las poblaciones. El MINSA tiene lineamientos de políticas de promoción de la salud, uno de ellos es trabajar sobre los determinantes socioambientales de la salud; sin embargo, no hay acciones del MINSA en esta línea.

La información obtenida sobre la productividad de la zona fue facilitada por el Ministerio de Agricultura. Nos llama la atención que, habiendo contado con esta información, el ministerio no haya tomado acciones frente al problema. El hecho de que haya una oficina de Pronamach en Churín, constituye un agravante que confirma la pasividad del Estado frente a un problema de la población que afecta directamente su subsistencia y bienestar.

La población afronta un problema de producción cuya causa se desconoce. Tampoco cuenta con datos exactos sobre la variación en los cultivos, existiendo solo una “percepción” de que algo marcha mal. Cuenta sí con el informe elaborado por un estudiante de la Universidad Nacional Agraria La Molina —del que hemos hecho mención en el punto 5.6: Un trabajo de investigación — .

La empresa minera no ha desarrollado canales de diálogo con los pobladores para que estos accedan a información transparente y oportuna, tal como lo establecen las políticas ambientales de la empresa —como por ejemplo, el estudio de impacto ambiental, cartillas de presentación de la actividad que hace la empresa, etc. —; tampoco cuenta con una página web. La participación de los pobladores en los procesos de monitoreo es nula, no existe tampoco interés en la empresa por llevar a cabo un proceso participativo de vigilancia. Esta actitud pone en peligro cualquier proyecto de minería moderna que pretenda tener sostenibilidad en el tiempo.

El Estado no puede renunciar a sus obligaciones y debe fortalecer su institucionalidad estableciendo sistemas de control y brindando información

transparente a los actores. Debe establecer políticas de compensación en caso de daños ambientales y administrar justicia para que la actividad minera se desarrolle bajo los principios de responsabilidad social. A ello apuntan los esfuerzos realizados por la CONAM a través de la CAR – Lima Norte, que tiene como objetivo generar un espacio de discusión concertado entre los diferentes actores involucrados, a fin de hacer las actividades productivas con respeto al ambiente y a las personas. Esta es una respuesta positiva del Estado a los problemas existentes y un aporte importante que, aunque reciente, está tomando conocimiento de la situación en la que se encuentran estas comunidades.

El Estado no puede establecer mecanismos burocráticos en exceso para que las comunidades sean representadas en los espacios de negociación. Pretender que solo se dialoga con los que tienen personería jurídica es perjudicar el acceso a ciudadanía. En este punto es clave que los diferentes actores basen su legitimidad en la representación real de los intereses de los grupos que los acrediten.

Con la finalidad de disminuir las asimetrías de información el Estado debe tener una estrategia de transparencia informativa que permita a los actores dialogar en condiciones de equidad. En lo que respecta a esta investigación, lamentablemente la documentación por parte del Estado fue poco accesible.

## 7.2 LA CALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN Y LAS RELACIONES ASIMÉTRICAS

Uno de los problemas que hemos visto ha sido la falta de participación de la población en los procesos de toma de decisiones en el gobierno local y el gobierno regional. De igual manera, la actividad minera se realiza con poca comunicación con la población que vive de manera más cercana a la zona de explotación. Ello constituye un error, pues, justamente, la participación permite alcanzar la sostenibilidad de la explotación minera.

Una estrategia de inserción de la actividad minera deberá tener en cuenta la participación de las poblaciones, no afectar el medio ambiente y producir la inclusión política y económica de aquellas. Pretender tener grandes ganancias sin incluir a las comunidades puede significar generar procesos de convulsión social que nos conduzcan a la ingobernabilidad. La salida de esta situación no es la de aplicar estrategias represivas sino,

por el contrario, ir a soluciones en las que los actores se comprometan con el desarrollo de una minería responsable, salvaguardando los derechos de las personas, de las comunidades y de la humanidad.

Para ello, se necesita la intermediación de actores legitimados que ganen la confianza de cada uno y que, los directamente involucrados, hagan esfuerzos por participar activamente del proceso de decisión, sin barreras.

Habíamos mencionado que hay una falta de representación de Lacsaura en las decisiones adoptadas por la comunidad campesina San Pedro de Tongos. Si utilizamos el enfoque de Farrington & Bebbington, podríamos señalar que la calidad de la participación es deficiente por una amplitud baja en términos de inclusión de actores en el proceso de diálogo. Por otro lado, la profundidad también es baja, dado que la voz de la comunidad no ha sido decisiva en los procesos de toma de decisiones sobre la actividad minera en la localidad. Los niveles de participación se han limitado a informar a la gente y a proveerles de algunos bienes de manera esporádica.

El conflicto entre los dos centros poblados —Tongos y Lacsaura—, nos hace recordar la importancia de generar un contexto adecuado para poder implementar sistemas de diálogo. Proponer mediante una normatividad espacios deliberativos no es suficiente.

Si utilizamos el modelo propuesto por Sarah White, podríamos señalar que si generamos oportunidades para la inclusión de Lacsaura, esto permitiría —bajo un esquema de participación representativa por ejemplo—, mayor sostenibilidad —y legitimidad— de las decisiones que tome la comunidad campesina, y mayor voz por parte de Lacsaura. Ello traería como consecuencia que los acuerdos que tome la empresa minera con la comunidad campesina, tengan a su vez mayor sostenibilidad. Si se incorpora la voz de Lacsaura en los procesos de toma de decisiones, y la empresa minera los acepta como interlocutores válidos, las decisiones que adopten conjuntamente tendrán sostenibilidad, disminuyendo el nivel de conflictividad en la zona.

Resulta interesante observar cómo Lacsaura busca la ciudadanía y su inclusión al adoptar la forma de asociación civil. El reconocimiento del Estado como persona jurídica era algo importante para ellos, no solo para ejercer incidencia sino también como una respuesta a la necesidad de reconocimiento.

El fortalecimiento del diálogo a través de espacios deliberativos que permitirían mayor inclusión de la voz de Lacsaura en las decisiones de la

comunidad campesina, posibilitaría generar capacidades y condiciones para el diálogo —participación transformadora—, y desarrollar actitudes, como saber escuchar al otro, aprender a respetar los puntos de vista discordantes, establecer niveles de coordinación con el Estado y el gobierno en sus distintos niveles, todo lo cual brinda al ciudadano mayores opciones para su inclusión y desarrollo. Ello permitirá combatir también uno de los principales problemas encontrados en esta experiencia: la falta de confianza entre los distintos actores.

### 7.3 EL CONFLICTO SOCIAL Y LAS DIFICULTADES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE CONSENSOS

Las bases para la identificación del conflicto social presente no han sido adecuadamente desarrolladas por los actores involucrados. La ausencia de diálogo y la desconfianza instalada entre los actores dificulta la posibilidad de desarrollo de espacios de participación y existe el peligro de que el conflicto pueda devenir en una escalada violenta.

Al estar cerradas las posibilidades de construcción de consensos entre actores sobre la base de mecanismos de resolución de conflictos, hay una tendencia a desarrollar estrategias manipulatorias del conflicto en función de intereses específicos sin tener en cuenta la motivación principal del mismo.

Independientemente de la objetividad de las afirmaciones de los actores en situaciones de desconfianza extrema, por acción de los actores locales y por la construcción en el imaginario de las resistencias a determinada actividad productiva fruto de los problemas ambientales ocasionados, están bloqueadas las posibilidades de diálogo y, por lo tanto, de alcanzar acuerdos duraderos que tengan como objetivo la solución de los problemas percibidos por los actores y la construcción de una data objetiva que sea aceptada por ellos.

Si uno de los actores percibe que está siendo desplazado de la información, que hay ausencia de autoridad estatal, que su capacidad productiva ha disminuido dramáticamente y no encuentra explicaciones razonables frente a estos hechos, se sentirá excluido de los aspectos cruciales de decisión sobre su vida futura y la de su comunidad.

El Estado debe desarrollar estrategias inclusivas que permitan a los pobladores convertirse en ciudadanos y eliminar las barreras que puedan

estar afectando su condición de ciudadano con pleno ejercicio de sus derechos. Exigir que las instituciones representativas deban tener su inscripción en los Registros Públicos se vuelve una medida dilatoria para sentar en la mesa a los diferentes actores.

Las técnicas modernas de solución de conflictos tienen como principios éticos: el empoderamiento ciudadano, la equidad y la justicia, que para efectos del tratamiento de los conflictos ambientales deben ser garantizados por el Estado. Si ello no ocurre se estimulan las asimetrías de poder y la empresa minera resulta siendo “favorecida”.

En el caso de los conflictos ambientales, el exceso de poder ha llevado, en algunos casos, a la inviabilidad de los proyectos mineros.

#### 7.4 ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL PROCESO DE INVESTIGACIÓN

Esta investigación ha sido planteada como investigación-acción. En consecuencia, no solo se buscó la información o el dato demográfico sino que también se trató de generar procesos de reflexión en las personas con quienes hemos interactuado.

Es el caso de la comunidad campesina San Pedro de Tongos, que pudo reunirse con miembros de la asociación civil Niño Jesús de Lacsaura, a pesar de existir un conflicto entre ambos poblados. La presencia de un tercero, como la Universidad Peruana Cayetano Heredia, ayudó a trabajar preocupaciones conjuntas.

En cuanto a Lacsaura, el proceso de investigación puso a los miembros de la asociación frente a una manera distinta de investigar en la que se debatieron los temas como parte del proceso de reflexión colectiva, en vez de realizar solamente exposiciones. Por otro lado, las metodologías empleadas sirvieron para democratizar el proceso, propiciando la inclusión de los pobladores —hombres, mujeres, analfabetos, ancianos, jóvenes, etc.—.

En el caso de la Empresa Minera Los Quenuales S.A., nos entrevistamos con el coordinador corporativo de relaciones institucionales y el coordinador de relaciones comunitarias asignado para la zona de estudio, buscando incorporar la mirada de la empresa sobre los problemas que abordamos en nuestra investigación. Invitamos a la empresa a nuestro segundo taller en Lacsaura y a una tercera reunión en la Universidad Peruana Cayetano Heredia; sin embargo, no asistió ningún representante

de la empresa. En lo referente al taller en Lacsaura, la empresa convocó a una reunión paralela a la nuestra —el mismo día y a la misma hora— con pobladores de la comunidad campesina San Pedro de Tongos.

Un tema que consideramos importante en el proceso de investigación, es el de la accesibilidad a la información. Como investigadores, tuvimos que recurrir a distintos organismos del Estado para obtener la información detallada en el presente trabajo.

En el caso del INEI, la mayor parte de la información se encuentra en la página web de esta institución. Incluso, a través de su portal, pudimos obtener información, no solo sociodemográfica sino también ambiental y referida específicamente al caso de la Empresa Minera Los Quenuales S.A. Algunos de esos datos fueron tomados por el INEI del Ministerio de Energía y Minas —el cual, por el contrario, no tiene estos datos disponibles en su página web—.

Sostuvimos entrevistas con funcionarios del CONAM, quienes nos proporcionaron la información requerida y colaboraron con la investigación asistiendo a las reuniones programadas. Incluso se nos invitó a asistir y exponer los avances de nuestra investigación a la CAR-Lima Norte en la ciudad de Huacho.

El Gobierno regional de Lima, a través de uno de sus consejeros regionales, participó en las actividades programadas por el equipo de investigación. Obtuvimos la información requerida cuando la solicitamos y mantuvimos una comunicación fluida a lo largo del proceso. Más aún, dicha institución impulsó la convocatoria a una asamblea a la que asistieron la empresa minera, otros actores del Estado y nosotros, para tratar el tema de esta investigación.

La Defensoría del Pueblo, a través de la Adjuntía para los Servicios Públicos y el Medio Ambiente, participó en este proceso, asistiendo a las convocatorias que planteamos durante la investigación y a las convocatorias que hiciera el gobierno regional para el caso.

## 7.5 EL CASO DEL MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS

En nuestro afán por indagar en el Ministerio de Energía y Minas sobre los expedientes y estudios de impacto ambiental de la Empresa Minera Los Quenuales S.A., tuvimos que enfrentar algunos obstáculos que no habíamos encontrado en ninguna otra institución del Estado:

- Los estudios de impacto ambiental no están en la página web. Al examinar el portal del MINEM, encontramos solo un grupo reducido —alrededor de diez— de documentos de EIA en línea, correspondientes a diversas empresas. De la información en el portal, no pudimos deducir el criterio de inclusión de estas empresas —si eran nuevos casos pendientes de revisión, las últimas EIA aprobadas, etc—. Como ya hemos mencionado, la Empresa Minera Los Quenuales S.A. no tiene una página web y por tanto sus EIA no están disponibles en línea.
- Al no encontrar la información, solicitamos información o el envío electrónico del EIA por correo electrónico. La respuesta del MINEM fue recomendarnos concertar una cita telefónica con anticipación para ver los expedientes.
- Nos comunicamos el día martes 3 de enero de 2006 con las áreas del Archivo de la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros - DGAAM y el Archivo Central. Se nos informó telefónicamente que no había registros bajo la denominación de Empresa Minera Los Quenuales S.A., solo bajo el nombre de Empresa Minera Iscaycruz S.A. También, que había 4 expedientes que estaban en las dos áreas referidas. Señalaron que los expedientes podían estar listos para el día siguiente —miércoles 4 de enero—, pero luego se nos citó para revisar los expedientes el día jueves 5 de enero, día que acudimos al MINEM. Sin embargo, el encargado del Archivo Central nos informó que los últimos expedientes estaban en la DGAAM, pero que el expediente de 1994 —relacionado al primer EIA de inicio de operaciones de la empresa—, no se encontraba en el MINEM, ya que los expedientes antiguos eran archivados en otro local. Al no haber movilidad para ese día —a pesar de haberla tramitado con dos días de anticipación—, sugirió que regresáramos el viernes. El jueves revisamos los otros expedientes correspondientes a la DGAAM y regresamos al día siguiente por el expediente faltante del Archivo Central; no obstante el expediente tampoco estaba listo. Conversamos con la persona encargada del Órgano de Control Institucional el día viernes 6 de enero para presentar nuestra queja por la demora y se nos ofreció una solución para el día lunes 9 de enero —de la siguiente semana—. Pero el lunes el expediente tampoco había aparecido.
- Falta de precisión en los propios funcionarios para dar una información exacta sobre el lugar en el que se encuentran algunos expedientes. La encargada del Órgano de Control Institucional nos

refirió que hacia el año 2003, la Dirección de Asuntos Ambientales del MINEM se dividió en dos áreas: Asuntos Ambientales-Mineros y Asuntos Ambientales-Energéticos. Algunos expedientes pasaron al Archivo Central y otros, a un local fuera del ministerio. Según el encargado del Archivo Central, los expedientes anteriores a 1995 eran almacenados por una empresa privada (Ramsa S.A.); posteriormente él modificó esa información señalando que solo las auditorías se archivaban en las instalaciones de esa empresa y que los expedientes del año que buscábamos se encontraban en INGEMMET Instituto Geológico Minero y Metalúrgico —institución pública ubicada a pocas cuadras del MINEM—. La representante del Órgano de Control Institucional señaló, sin embargo, que el expediente se encontraba en Centromín Perú.

- No obstante el seguimiento realizado —indagaciones en diversas áreas, llamadas telefónicas y visitas al MINEM— nunca pudimos tener acceso al expediente del EIA de la Empresa Minera Iscaycruz S.A. correspondiente al año 1994 con relación al inicio de sus operaciones mineras.
- Cuando acudimos a leer los expedientes hallados —años 1996, 2001 y 2002—, nos encontramos con serias limitaciones pues no existe un sitio adecuado para leer expedientes, tampoco una mesa o un escritorio. La única manera de leerlos —cada expediente consiste en varios tomos con información especializada— es colocarlos en el piso de la oficina de la DGAAM y sentarse en la silla facilitada por la oficina, en medio de los escritorios de trabajo de aquel despacho. En algunos casos, algunas fojas del expediente y del EIA están sueltas y sin mayor seguridad.

En este sector hay un problema en el sistema de acceso a la información en temas ambientales, al que debe sumarse el lenguaje especializado, las enormes trabas burocráticas y la imposibilidad de acceder a algunos expedientes de manera oportuna.

El sistema de acceso a expedientes antiguos fomenta el incumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y su Reglamento —Texto Único Ordenado de la Ley 27806 y Decreto Supremo No. 072-2003-PCM—. Corresponde a los directivos y al ministro de Energía y Minas hacer que estas normas se cumplan, asegurando sistemas que permitan el acceso oportuno a la información pública.

El sistema de información del MINEM es claramente excluyente. Cuando hicimos entrevistas previas en Lacsura, los pobladores refirieron haber acudido al MINEM para obtener el EIA de apertura de operaciones de la Empresa Minera Los Quenuales S.A., pero el MINEM no les dio ninguna información. Para un ciudadano que tiene que viajar a Lima a conseguir información ambiental sobre una actividad minera específica, que podría afectar a su comunidad, esta falta de transparencia y acceso a la información es un costo elevado. Un sistema de información poco claro y excluyente genera desconfianza en el ciudadano y puede motivar la conflictividad, y la conflictividad termina perjudicando a las propias empresas mineras. Dado que la minería es una fuente de ingresos importante en el presupuesto nacional, resulta fundamental que el Estado cumpla un rol promotor en la prevención de conflictos mineros. Por otro lado, la desconfianza termina perjudicando las distintas actividades que puedan realizar las empresas mineras u otras instituciones del Estado —CONAM, Defensoría del Pueblo, gobierno regional, etc.— al generar un precedente negativo que puede llevar a suspicacias sobre corrupción de funcionarios —desaparecer u ocultar expedientes— o desmotivar al ciudadano en su búsqueda de información.

El registro del MINEM consigna de manera inexacta y desactualizada el nombre de Empresa Minera Iscaycruz S.A. —en lugar de Empresa Minera Los Quenuales S.A.— y Lagsaura en lugar de Lacsaura—. Error repetido por otras instituciones del Estado, como el INEI, dificultando así la transparencia y el acceso a la información, el seguimiento y la comparación periódica de la misma. Si un poblador acude al Ministerio de Energía y Minas en busca de información y descubre que ni siquiera el nombre de su pueblo está escrito correctamente nos quedan pocas dudas sobre la percepción de exclusión que puede experimentar dicho ciudadano.

## 7.6 ALTERNATIVAS FUTURAS

En el proceso de la propia investigación se han abierto posibilidades de alternativas futuras de solución del conflicto.

Así, el Gobierno regional de Lima hizo suya la preocupación por el conflicto bajo estudio e invitó a los investigadores, a los representantes de la empresa minera, a algunos pobladores de Tongos y de Lacsaura, a los representantes de la Defensoría del Pueblo y el CONAM a tratar este tema en una reunión que se llevó a cabo en la ciudad de Huacho el día jueves

24 de noviembre de 2005, y que contó con la presencia del presidente del gobierno regional, Miguel Angel Mufarech, y la del concejero regional Lino Cerna.

El CONAM, a través del CAR Lima Norte, se ha interesado por el tema y ha invitado a representantes de la Empresa Minera Los Quenuales S.A., así como a los pobladores de Lacsaura y Tongos a participar en este espacio de diálogo. El CAR Lima Norte tiene la fortaleza de reunir a diversos actores de la sociedad civil y del Estado —gobiernos locales, el gobierno regional, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Energía y Minas, etc.— en un espacio que facilita el intercambio de información y la generación de una red de apoyo para los diversos actores. Resulta interesante pensar en este espacio, como posibilidad para la resolución del conflicto, más aún teniendo en cuenta que la nueva Ley General del Ambiente le otorga nuevas facultades.

La presente investigación ya ha venido motivando este tipo de respuestas. Sin embargo, consideramos que esta publicación contribuirá aún más a continuar con el diálogo entre los actores y que seguirá propiciando la participación de diversos sectores del Estado en este conflicto. Este proceso ya ha comenzado.



## Conclusiones y recomendaciones

- La construcción de diálogos entre actores involucrados debe ser un componente central del desarrollo de las políticas públicas y una estrategia que debe incorporar el Estado previamente a las exigencias de estudio de impacto ambiental, programas de adecuación medio ambiental y otros, para dar la autorización a la explotación de los recursos naturales.
- Deben reducirse las brechas de recursos de poder entre los diversos actores, promoviendo relaciones simétricas y equiparando posiciones con información transparente, creíble y confiable para las partes. El Estado no puede asumir un rol parcializado sin tener en cuenta la opinión de los ciudadanos; su rol es proteger a los ciudadanos y realizar todos los esfuerzos con el objetivo de disminuir los riesgos de vida y salud de las poblaciones.
- No deben confundirse las reivindicaciones históricas de las poblaciones aledañas a las actividades extractivas con la responsabilidad de las empresas. Deben resolverse las políticas excluyentes que llevaron a esas comunidades a un atraso secular.
- Existen grandes barreras para llevar adelante un diálogo entre los actores involucrados en el presente conflicto. Estas barreras constituyen retos en todo proceso de diálogo entre actores sociales en un conflicto ambiental: desconfianza, descontento social, pérdida de credibilidad de la población en la empresa minera y en las instituciones del Estado.
- Las oportunidades para que los pobladores de Lacsaura y Tongos participen en los temas de salud y medio ambiente son muy reducidas y, en algunos casos, inexistentes. En aquellos casos en los que sí hay

espacios deliberativos, la calidad de la participación es baja y sirve incluso para legitimar situaciones de exclusión.

- La participación de calidad constituye una oportunidad para poder desarrollar capacidades en los actores sociales para el diálogo y establecer ciertos niveles de confianza que permitan consensos y soluciones no violentas a los problemas que puedan enfrentar.
- Los espacios deliberativos son una oportunidad importante que las empresas mineras deberían tomar en cuenta. La participación permite generar sostenibilidad en los proyectos mineros mediante el diálogo con la población. Sin embargo, para que se dé el diálogo con la población, éste debe dejar de ser entendido en términos paternalistas, evitando usar los foros participativos como meros espacios para informar a la gente, manipular a las personas, legitimar las decisiones con la “asistencia de los pobladores”, o para aplacar momentáneamente el descontento popular —participación para “escuchar” a la gente, sin que haya una real influencia en la toma de decisiones—. Dejar de lado una relación paternalista implica reconocer en el poblador a un ciudadano con derechos que puede exigir al Estado rendición de cuentas y participación en su rol de supervisión en materia ambiental.
- Los espacios deliberativos deben ser plurales y tener la mayor amplitud posible. Por ello, considerar solamente a un grupo determinado —como las comunidades campesinas, por ejemplo— constituye una limitación a la participación, pues puede generar situaciones de exclusión y descontento social. Aquellos involucrados en los procesos de diálogo —sobre todo quienes invitan a otros a estos espacios—, deben tener en cuenta la importancia de la amplitud de la participación.
- El manejo de conflictos es fundamental para evitar situaciones violentas; el Estado tiene en este campo la responsabilidad de asegurar a todos los actores involucrados el cumplimiento de las reglas de juego democráticas y la de respetar sus derechos.
- Existe un sistema inadecuado de información en el Ministerio de Energía y Minas con relación a los expedientes de las empresas mineras y los estudios de impacto ambiental. Para acceder a la información, todo ciudadano debe viajar a Lima y pedir la información en un sistema en el que —si no tiene suerte y su expediente es anterior a 1995— podría esperar más de una semana de trámites, llamadas y visitas para poder acceder a él. Consideramos que el MINEM debería no solo habilitar una sala de lectura para expedientes sino también

digitalizar los expedientes y los EIA, para que estén disponibles. Con ello se eliminarían también los costos que supone para el ministerio un sistema obsoleto con expedientes dispersos en diversos locales, y la ineficiencia en el servicio de transporte físico de los documentos cuando un ciudadano exige su derecho de tener acceso a tal información. En un periodo de implementación de este sistema digitalizado, el MINEM podría exigir a las empresas mineras que le faciliten los archivos electrónicos en un plazo determinado, para luego colocarlos de manera disponible en la página web del ministerio. Es importante que, junto con los EIA y los expedientes, también estén disponibles las sanciones a aquellas empresas que hayan cometido algún tipo de infracción. El MINEM también podría exigir a las empresas mineras una página web que facilite el acceso a la información: procesos productivos, políticas ambientales corporativas, etc.

- Existe una crisis agrícola innegable en el distrito de Checras, comprobada por diversos documentos del Ministerio de Agricultura, y que puede responder a diversos motivos. Sin embargo, contando con esta información, este sector nunca tomó decisiones frente al problema. Es fundamental que el Ministerio de Agricultura no solo recoja la información de productividad agrícola sino que también analice los casos cuando se presenten cambios irregulares y tome decisiones a partir de ellos.
- Consideramos que, frente a la evidencia presentada, el distrito de Checras debería ser declarado en emergencia agraria. Para ello, el gobierno local o provincial debería solicitar a la agencia agraria más cercana un informe sobre los daños y las áreas afectadas. Luego, el caso debería ser elevado a la Unidad de Defensa Nacional del Ministerio de Agricultura, que verificará y ampliará la información. Posteriormente, ha de llevarse al INDECI —Instituto Nacional de Defensa Civil—, que a su vez lo ha de elevar a la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM para la declaratoria de emergencia y las investigaciones correspondientes.
- Asimismo, recomendamos declarar al distrito de Checras como zona ambientalmente crítica al amparo del artículo 29 de la Ley General del Ambiente con el objetivo que los diversos actores, principalmente estatales, se preocupen por realizar los estudios pertinentes para descubrir las causas de la crisis agraria y evaluar las posibles afectaciones a la salud de las personas.



# Bibliografía

ALTOBELLII, Laura

2002 “Participación comunitaria en la salud: la experiencia peruana en los CLAS”. En Juan Arroyo (ed.). *La salud peruana en el siglo XXI. Retos y propuestas de política*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social-DFID-POLICY.

ARROYO, Juan, Eduardo CÁCERES, Susana CHÁVEZ y Mario RÍOS

2004 *Vínculos entre la salud pública y los derechos humanos*. Lima: CIES.

CARTA PANAMERICANA SOBRE SALUD Y AMBIENTE EN EL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

1995 Washington D.C., 3 de octubre de 1995. Principio I.

CHAMBERS, Robert

2004 “Notes for Participants in PRA-PLA Familiarisation Workshop in 2004”. Participation Group – IDS: Brighton.

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS,  
SOCIALES Y CULTURALES

2000 Observación general 14, 22 periodo de sesiones, 1º de mayo de 2000, párrafo 1.

CORNWALL, Andrea y John GAVENTA

s/f “De Usuarios y Escogedores a Elaboradores y Diseñadores. El Reposicionamiento de la Participación en la Política Social”. Documento de Trabajo.

- CORNWALL, Andrea, Henry LUCAS y Kath PASTEUR  
2000 "Introducción. La Responsabilidad a través de la Participación. El Desarrollo de Modelos de Asociación Prácticos en el Sector Salud". En *Accountability through participation: developing workable partnership models in the health sector*. IDS Bulletin. Volume 31, Number 1, January.
- CORNWALL, Andrea  
s/f "Beneficiario, Cliente y Ciudadano: Cambios Actuales de la Participación en el Desarrollo". Documento de Trabajo.
- FARRINGTON, J. y A.J. BEBBINGTON, K. Wellard and D. J. Lewis  
1993 *Reluctant Partners: Non-governmental Organizations, the State and Sustainable Agricultural Development in Latin America*. London: Routledge.
- GAMERO, Julio, Zoila CABRERA, Juan Carlos CORTÉS y Caroline GIBU  
2004 *Investigaciones Breves 20. Vigilancia social: teoría y práctica en el Perú*. Lima: CIES, DESCO y CAD.
- GAVENTA, John  
2002 "Introducción: Explorando la Ciudadanía, la Participación y la Responsabilidad". En *IDS Bulletin*, Vol. 33, No. 2.
- GOETZ, Anne Marie y John GAVENTA  
2001 "Bringing citizen voice and client focus into service delivery". Working Paper 138. IDS: Brighton.
- KLIKSBERG, Bernardo  
1999 *Seis tesis no convencionales sobre participación*. Buenos Aires: Centro de Documentación en Políticas Sociales.
- MANN, Jonathan M, Lawrence GOSTIN, Sofia GRUSKIN, Troyen BRENNAN, Zita LAZZARINI, y Harvey FINEBERG  
1999 "Health and Human Rights". En *Jonathan M. Mann, Sofia Gruskin, Michael A. Grodin y George J. Annas (ed.)*. New York: Health and Human Rights. Routledge.

## ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

2005 Informe del Relator del Derecho a la Salud ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. E/CN.4/2005/51. 14 de febrero de 2005.

TANAKA, Martín

2000 *Participación popular en las políticas sociales. Cómo y cuándo es democrática y eficiente, y por qué puede también ser lo contrario* (secciones 1) Introducción; 2) estado de la cuestión; 3) cómo entender la participación y su utilidad). Lima: IEP.

WHITE, Sarah C.

2001 “Despolitizando el desarrollo: los usos y abusos de la participación”. En *Desarrollo, ONG, y Sociedad Civil. Cuadernos de Cooperación. El desarrollo en la práctica*. Barcelona: Intermón Oxfam.