Nota informativa Nº 1 del proyecto:

De las Cumbres a la Costa: Desarrollando Conciencia y Resiliencia frente al Cambio Climático en cuencas de Ancash y Piura

Agosto 2010

Participación de comunidades locales en la adaptación al cambio climático en el Callejón de Huaylas: Implicaciones para la política*

Mark Carey**

Esta publicación es posible gracias a TMI, organización de conservación global, y al apoyo generoso del pueblo Americano por medio de la Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID). Los contenidos de este documento reflejan la visión del autor pero no necesariamente las de TMI, USAID o el gobierno de los EEUU.

El Problema

Durante los últimos cien años, el retroceso glaciar en la Cordillera Blanca peruana ha producido avalanchas y aluviones que son los más destructivos en el mundo, matando a 25.000 personas y destruyendo pueblos y la central hidroeléctrica Cañón del Pato al margen del río Santa. Además, los científicos han proyectado que el retroceso glaciar va a disminuir la oferta de agua en la cuenca del Santa y a través de la región andina. Hasta la fecha, han sido muchas las medidas tecno-científicas exitosas para proteger a las poblaciones frente de los riesgos glaciares, especialmente aluviones. Programas sociales elaborados para reducir riesgos, disminuir la vulnerabilidad y mejorar la capacidad para adaptarse han fallado o han sido menos que los proyectos tecno-científicos. Sin embargo, el cambio climático y la vulnerabilidad de riesgos naturales son asuntos humanos, no solamente problemas geofísicos o biológicos para resolver con ciencia y tecnología. También, el conocimiento local o indígena puede contribuir a la ciencia internacional.

Por lo tanto, hay una necesidad urgente de expandir estrategias de adaptación y mitigación de largo plazo. Estos programas deben de incluir los valores, prioridades y percepciones de las comunidades locales porque los avances que en el pasado fueron impuestos por las autoridades desfallecieron, aumentó la vulnerabilidad y disminuyó la capacidad adaptativa. Al involucrar a las comunidades locales en el desarrollo de los proyectos, las medidas de adaptación van a mitigar los impactos del cambio climático específicamente en el Callejón de Huaylas y van a ser relevantes dentro de los contextos sociales, políticos, económicos y culturales.

Conclusiones desde la Cordillera Blanca, Perú

- La vulnerabilidad a los riesgos glaciares andinos todavía es alta porque la población depende del agua de los glaciares y vive en zonas de riesgo (por donde pueden pasar aluviones o avalanchas).
- Los programas para reducir la vulnerabilidad han fallado porque, en parte, los residentes locales no fueron involucrados en los procesos de toma de decisiones, lo que creó resentimiento y conflicto.

---

* Presentado a International Resources Group para el proyecto de adaptación climática "Cumbres-Costa" implementado por The Mountain Institute con apoyo de USAID Perú.

** Dr. Mark Carey es profesor asistente de historia ambiental en el Clark Honors College de la Universidad de Oregon. Ha publicado varios artículos sobre los aspectos sociales del cambio climático y el retroceso glaciar, especialmente en la Cordillera Blanca peruana, y tiene un libro titulado In the Shadow of Melting Glaciers: Climate Change and Andean Society (Oxford University Press, 2010).

USAID | PERU
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

INSTITUTO DE MONTAÑA

REMURPE

- La falta de información disponible al público y el comportarse sin transparencia sea de parte del gobierno, las ONGs y las poblaciones locales puede provocar el rechazo de programas creados para reducir el riesgo y mejorar la seguridad pública.

- La oposición contra programas dirigidos al público para reducir su vulnerabilidad frente a los riesgos glaciares ha, de hecho, aumentado su dependencia de la tecnología, ingeniería y ciencia. Tal dependencia del gobierno para designar fondos para los proyectos de prevención, mitigación y adaptación genera más vulnerabilidad porque estos programas son influidos por la política, la inestabilidad institucional y los cambios de presupuestos dado por el gobierno.

- El número de actores que usan el agua originada en los glaciares ha aumentado durante las últimas décadas, y estos actores no comparten el poder con igualdad. Usuarios como campesinos, pobladores de zonas urbanas u otros grupos marginalizados tienen que competir cada vez más con los usuarios grandes de hidroelectricidad, proyectos de irrigación y minería.

- La percepción local es que los usuarios industriales y gubernamentales tienen más recursos institucionales, legales y económicos para asegurar y proteger sus derechos al agua que las municipalidades o comunidades campesinas.

■ Falta de participación de comunidades en el pasado: Contexto para programas del presente

La historia del Callejón de Huaylas demuestra la importancia de la participación local para adaptarse efectivamente al cambio climático. Con la participación local, se puede distribuir el poder, de-centralizar las decisiones, mantener los derechos de las comunidades a los recursos naturales, respetar la variación cultural y usar el conocimiento ambiental acumulado de la experiencia de vivir en lugares particulares. Desde el aluvión de Huaraz de 1941, el que destruyó una tercer parte de Huaraz y mató a 5.000 personas, el gobierno peruano ha estado monitoreando y mitigando los riesgos glaciares de la Cordillera Blanca. Más recientemente, los programas del gobierno y de ONGs se han expandido para enfocarse más en el agua que proviene de los glaciares. Sin embargo, la participación local ha sido limitada a través del tiempo, llevando a programas de adaptación y prevención menos efectivos, como demuestran los siguientes ejemplos.

Participación de la comunidad. Los esfuerzos del gobierno para reubicar poblaciones y prohibir la construcción de casas donde puedan pasar aluviones y avalanchas (en zonas de peligro) han fallado parcialmente en el pasado. Las autoridades intentaron prohibir la reconstrucción de los pueblos en zonas de peligro después del aluvión de Huaraz en 1941, la avalancha de Ranrahirca en 1962 y en muchas partes del Callejón de Huaylas después del alud de Yungay en 1970. Prohibir la construcción de casas en zonas de peligro habría disminuido la vulnerabilidad a los riesgos glaciares; sin embargo, las poblaciones locales resistieron fuertemente los planes del gobierno debido a una variedad de motivos sociales, culturales, políticos y económicos. Uno de los motivos más importantes fue la falta de consulta con los pueblos afectados. Los habitantes consideraron los planes como algo impuesto por el gobierno central, parte de la política del presidente Velasco, y no como un aspecto para reducir su vulnerabilidad frente del retroceso glaciar. Los residentes urbanos no confiaron en el gobierno porque las autoridades no les invitaron participar, no compartieron las conclusiones científicas sobre los riesgos glaciares y no ofrecieron incentivos a los residentes para su reubicación. Recientemente, algunas comunidades campesinas han estado en contra de las iniciativas de adaptación, y han expresado su oposición a través del sabotaje. En Hualcán durante los años 1990, por ejemplo, los residentes afectados por una sequía echaron la culpa al gobierno y los científicos quienes habían instalado instrumentos científicos para medir el tiempo. De haber pedido permiso antes de instalarlos se habría podido evitar los problemas y conflictos.

Compartir información. Los residentes se han quejado de la falta de transparencia y la ausencia de información sobre los impactos del cambio climático, los riesgos glaciares, los proyectos de prevención de desastres y los datos hidrológicos. Después de cada catástrofe (Huaraz en 1941, Chavín en 1945, Huallanca en 1950, Ranrahirca en 1962 y Yungay en 1970), los residentes pedían más información de las condiciones ambientales en la Cordillera Blanca. Hicieron sus pedidos a través de los periódicos, reportajes de la radio, entrevistas, peticiones y correspondencia. En el 2003, cuando la NASA sugirió que la laguna Palcacocha iba a producir un aluvión tan grande que iba a destruir la ciudad de Huaraz, la población local buscó más información sobre la condición de la laguna glacial. También tuvieron temor de la inestabilidad del reservorio que Duke Energy EGENOR estaba construyendo en la laguna Shallap. Querían aprender algo más sobre las condiciones en las lagunas glaciares, y querían participar en la evaluación ambiental. Además, se preguntaron porque existía tanta diferencia entre la información distribuida por la NASA, Duke Energy EGENOR, instituciones estatales, periódicos, científicos e ingenieros. La falta de información compartida y la ausencia de un consenso de los riesgos glaciales confundieron a la población, fomentó la ansiedad y redujo la fe en el gobierno.

Ha habido algunos casos exitosos de trabajo en que se compartió información de manera transparente. En los años 1950, la Comisión de Lagunas publicó reportes en los periódicos de la zona para informar a la población de la condición de los proyectos de ingeniería para controlar las lagunas y monitorear los glaciares. En los años 1970, la División de Glaciología distribuyó folletos con información de las lagunas glaciares encima de Huaraz. Desde abril del 2010, el director de la Unidad de Glaciología y Recursos Hídricos ha convocado cabildos abiertos y talleres públicos mientras que compartió datos de la laguna 513 y el aluvión del 11 de abril de 2010.

Conciencia pública. Sin programas para educar e informar a la población sobre los riesgos climáticos y glaciares, la conciencia pública va a ser baja. Sin embargo, la falta de acción dentro de las comunidades no es resultado solamente de la falta información sino de la complacencia en

el Callejón de Huaylas (y en todo el mundo): aún cuando la gente conoce los riesgos del cambio climático y los peligros naturales, no por ello necesariamente toman acción para protegerse a si mismo, sea esto en Huaraz o en Nueva York. Y sin embargo, la falta de conciencia pública puede reducir la preparación y frustrar respuestas efectivas a las crisis. En Huaraz en 1997, por ejemplo, hubo gran confusión cuando rumores de un aluvión inminente se difundían a través de la ciudad. Según los testigos, la policía, las autoridades y los representes de los medios de comunicación no sabían responder precisamente y se daba reportajes conflictivos a la población alarmada. Alguna gente huía tierra arriba, otros no. También hubo pánico en Huaraz en el 2003, después del reporte de la NASA sobre la laguna Palcacocha. La población no sabía cómo responder y no tuvo información adecuada sobre la condición de la laguna o sobre la potencialidad de un aluvión. El aluvión de la laguna 513 de abril de 2010 sorprendió a los Carhuacinos, y muchos fueron afectados por la inundación que destruyó 50 casas y malogró muchas chacras. Las autoridades de gobiernos provinciales y la Unidad de Glaciología y Recursos Hídricos han intentado informar a los residentes con cabildos abiertos y talleres. No obstante, un sistema de aviso anticipado no existe en la zona para comunicar la información en caso de peligros inminentes. Algunas personas que tienen conocimiento significativo del paisaje y el ambiente, como por ejemplo los extractores de hielo, los guías de montaña, pastores, campesinos y otros, podrían compartir la información que tienen con sus paisanos, información que los satélites de investigación científica no pueden ofrecer.

Representación institucional. Históricamente, pocas han sido las instituciones que representan a los intereses locales. Es más, la cantidad de actores que manejan el agua del río Santa y la Cordillera Blanca ha aumentado notablemente durante las últimas décadas. La estación hidroeléctrica Cañón del Pato, que ha sido operada por la compañía norteamericana Duke Energy por más de una década, es uno de los actores más importantes del Río Santa y los proyectos especiales de riego en la costa CHAVIMOCHIC y CHINECAS han ejercido un creciente poder sobre los recursos de agua desde los años 1980. Cañón del Pato fue inaugurado en 1958 generando 50 mega watts de electricidad, y entre aquel entonces y 1997 fue manejado por empresas estatales. La central hidroeléctrica ha aumentado su uso de agua continuamente, especialmente después de 1997 cuando Duke comenzó a dirigir la central y aumentó legalmente su toma de agua del río Santa de 48 metros cúbicos a 79 y expandió la generación de electricidad de 150 mega watts a 256. El proyecto de CHAVIMOCHIC también ha aumentado su uso de agua del río Santa desde los años 1980. Para 2004, estaba regando 144.000 hectáreas, y su actual Etapa III está proyectada para mejorar 78.310 hectáreas e irrigar 66.075 hectáreas adicionales al norte del río Santa (www.chavimochic.gob.pe). El proyecto CHINECAS también tiene planes para expandir la irrigación a través de la expansión del canal Nepeña-Casma de aproximadamente 50 kilómetros y generar otros 89 mega watts de hidroelectricidad (www.pechinecas.gob.pe).

Muchos miembros de las comunidades campesinas y de zonas urbanas de Ancash creen que estos usuarios de hidroelectricidad e irrigación tienen mucho más poder político, legal y económico que los usuarios del Callejón de Huaylas. La percepción entre los residentes locales es que los usuarios de la costa pueden influir sobre normas y políticas que consoliden su poder sobre el uso de agua, disminuyendo a la vez el poder de los usuarios en el Callejón de Huaylas. Es cierto que Duke Energy EGENOR ha extendido su control del río Santa hasta algunos glaciares de la Cordillera Blanca a través de la construcción de reservorios para almacenar agua como en la laguna Rajucolta (construido en 2004) y la laguna Parón (manejada por Duke hasta el 2008). Los conflictos en la laguna Parón desde el 2008, cuando los miembros de la comunidad de Cruz de Mayo tomaron el control de la laguna, demuestran que los residentes locales se sintieron frustrados con Duke Energy EGENOR. Las comunidades usaron tácticas no-legales para ganar el control del agua porque creyeron que no tendrían apoyo del gobierno central para garantizar sus derechos al agua. Creen hasta hoy en día que Duke tiene mucho más poder político, legal y económico que las comunidades campesinas y aun que las autoridades municipales en Caraz.

Para crear nuevas oportunidades de representación política, los residentes de Cruz de Mayo y de Caraz han formado grupos locales de oposición a Duke Energy EGENOR y al gobierno central en la laguna Parón. La reciente conformación de REMUR – ANCASH y de una mancomunidad orientada a la adaptación al cambio climático demuestra que existen oportunidades para colaborar y compartir en el proceso de adaptación al cambio climático. Internet también ofrece oportunidades para expresar percepciones independientes y formar alianzas con individuos y grupos más allá de la región que podrían ofrecer apoyo político y económico. En el caso del conflicto de la laguna Parón, por ejemplo, los residentes locales aprovecharon de Internet para escribir mensajes a blogs, producir videos de youtube, enviar correo electrónico y crear páginas web, estrategias que mejoran la representación local.

Recomendaciones

- **Las investigaciones** sobre vulnerabilidad humana, impactos, respuestas, percepciones y valores son necesarias porque las respuestas sociales son parte clave de la capacidad para la adaptación.
- **Los derechos** de los usuarios de agua no son bien entendidos. Establecer derechos claros ahora e informar a los pobladores sobre sus derechos, podría evitar conflictos en el futuro. Necesitan ser delimitados y protegidos en las leyes nacionales del Perú. Los programas actuales de conservación del agua van a ser más exitosos si queda claro quién va a conservar el agua y en que proporción comparada con los demás usuarios.
- **El manejo del conocimiento** será más efectivo con la participación de los residentes locales. Las observaciones, el monitoreo, y las investigaciones científicas del cambio climático, hidrología y riesgos glaciares pueden informar al público de manera m'as efectiva y mejorar la

transparencia, cuando los residentes locales están involucrados en estas acciones.

- **La representación política** probablemente facilitará la implementación de proyectos de adaptación al cambio climático en comunidades locales. Tal representación ayudaría con la colaboración y el apoyo entre comunidades y grupos locales. Fortalecer instituciones existentes, establecer nuevas instituciones y coordinar entre las varias instituciones mejoraría la capacidad para la adaptación. La representación política será más sólida en la medida que haya más igualdad y si la gente está informada al mismo nivel que el gobierno o que los usuarios mayores del agua de tal modo que las decisiones se tomen de manera justa.
- **La preparación para desastres** por medio de la educación, la distribución de información, el aviso temprano, y la participación pública en proyectos de prevención, mitigación y adaptación son importantes para disminuir vulnerabilidad al cambio climático y los riesgos glaciares.
- **Incentivos** que permitan cumplir con programas de adaptación al cambio climático promoverían más participación de las comunidades. Oportunidades económicas, el potencial de acciones de prevención para el desarrollo, el mejoramiento de la infraestructura y programas educativas son ejemplos de incentivos que podrían facilitar la participación local. ■